

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Seela Saraniva

PERUSOIKEUKSIEN YDINALUEEN KOSKEMATTOMUUDEN VAATIMUS

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Pro gradu -tutkielma
2018, 40 op

SARANIVA, SEELA ELLEN: Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimus

Pro gradu -tutkielma, 77 sivua

Tutkielman ohjaaja: Pauli Rautiainen

lokakuu 2018_____

Avainsanat: Perusoikeudet, valtiosääntöoikeus, yleiset opit, perusoikeusrajoitus, ydinalueoppi

Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on yksi perustuslakivaliokunnan seitsenkohtaisen perusoikeuksien yleisen rajoitusedellytystestin osakoe. Yleisten rajoitusedellytysten soveltamisessa rajoituksen tulee täyttää jokainen rajoitusedellytystestin vaatimus ollakseen sallittu rajoitus. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen itsenäisen merkityksen on kuitenkin katsottu jääneen vaatimattomaksi ja rajoitusedellytys on nähty suhteellisuusvaatimusta täydentävänä. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta onkin kuvattu periaatteellisesti tärkeäksi.

Tutkielmassa perehdytään ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen saamaan merkityksen perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuimien käytännössä. Lainsäätämisen ja soveltamiskäytäntöä verrataan perusoikeusuudistuksen yhteydessä muotoiltuun ajatukseen ydinalueen koskemattomuusvaatimuksesta sekä Alexyn muotoilemaan malliin normien sääntö- ja periaateulottuvuudesta. Tarkastelussa ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta tarkastellaan oikeasuhtaisuusvaatimukseen peilaten. Tutkimuskysymyksiä on muotoiltu kolme: Minkälaisia vaatimuksia ja rajoja perusoikeuden ydinalueen suoja osana perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä asettaa lainsäätäjälle ja -soveltajalle? Miten nykyinen ydinalueen suoja koskeva käytäntö vastaa perusoikeusnormien sääntövaikutuksesta seuraaviin vaatimuksiin? Mitä vaatimuksia perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen tulisi asettaa perusoikeuksien rajoittamiselle?

Tässä tutkimuksessa perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuusvaatimusta lähestytään oikeusdogmaattisista lähtökohdista. Tutkimuksessa on perehdytty perusoikeusuudistuksen esitöihin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, tuomioistuin ratkaisuihin sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin. Oikeuskirjallisuus tarjoaa kolmannen kiinnepisteen ydinalueopille.

Abstraktilla tasolla perusoikeuksien ydinalueita vaikuttaa olevan hankala tavoittaa. Ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen välinen yhteys näyttäytyy erityisesti tarkasteltaessa rajoituksen merkittävyyttä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painottuu ydinalueargumenttien käänteinen käyttö. Perusoikeuden reuna-alueella perustuslakivaliokunta on katsottu voitavan tehdä laajempia puuttumisia perusoikeuden käyttöön. Tuomioistuimien ratkaisuissa päästään yksittäisessä ratkaisutilanteessa lähemmäs perusoikeuksien sisäisiä rajanvetoja. Toisaalta joistain tuomioistuinratkaisuista välittyy kuva siitä, että periaatteiden välisessä punninnassa on etukäteisiä etusijajärjestelmiä erisuuntaisten periaatteiden välillä.

SISÄLLYS

1 Johdanto	1
1.1 Lähtökohtia tutkimukselle	1
1.1.1 Tutkimuskohde ja rajaukset	3
1.1.2 Tutkielman metodologiasta	6
1.2 Aihetta koskeva tutkimus	7
1.2.1 Sääntö-periaate -jaottelu valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa	7
1.2.2 Perusoikeuksien rajoittamista koskeva tutkimus	8
1.3 Tutkielman rakenne	10
2 Perusoikeusnormit sääntöinä ja periaatteina	13
2.1. Robert Alexyn perusoikeusnormien sääntö-periaate -jaottelu	13
2.1.1 Periaatteiden välinen punnintana	15
2.1.2 Sääntökonfliktit	17
2.2 Perusoikeuksien sisällön määrittelyn lähtökohdista lyhyesti	20
2.2.1 Absoluuttinen vai suhteellinen ydinalueen koskemattomuus	20
2.2.2 Perusoikeus ja sen rajoitus perusoikeuden sisällön määrittäjänä	22
3 Perusoikeusjärjestelmän muutoksesta ja lähtökohdista	24
3.1 Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus muutoksessa	25
3.1.1 Perusoikeuskomitea 1992	25
3.1.2 Perusoikeustyöryhmä 1992	29
3.2 Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin	30
3.3 Poikkeuslaki-instituutio ja perusoikeuksien rajoittaminen	32
4 Perusoikeuksien rajoittaminen	34
4.1 Yleiset rajoitusedellytykset kokonaisuutena	35
4.2 Ehdottomat kiellot	37
4.3 Lakivaraukset ja niiden suhde perusoikeuksien yleiseen rajoitustestiin	41
4.3.1 Kvalifioidut lakivaraukset	42
4.3.2 Sääntelyvaraukset ja lakiviittaukset	46
4.4 Julkisen vallan edistämisen- ja turvaamisvelvoitteet	47
4.5 Suhteellisuusvaatimuksesta ja ydinalueen suojasta	48
5 Perusoikeuksien ydinalueen suoja käytännössä	51
5.1 Perusoikeudet perustuslakivaliokunnassa, tuomioistuimissa ja laillisuusvalvonnassa	51
5.2. Perusoikeuksien ydinalue argumenttina	52
5.2.1 Reuna-alueargumentit	57
5.2.2. Heikennyskieltoon liittyvä minimisuojaus	60
5.3 Ydinalueen suojan suhteellistuminen	66
5.3.1 Ydinaluepuuttumisen merkittävyys	68
5.3.2 Puhdas periaatemalli	72
6 Johtopäätökset	75

LÄHDELUETTELO

Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Aarnio, A. (1989). *Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti*. Oikeus 2/1989, 112–122.

Aarnio, A. (1987) *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Tammi.

Alexy, R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Lontoo: Oxford University Press.

Dworkin, R. (1987). *Taking Rights Seriously*. Avon.

Hallberg, P. (2011). *I. Perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen, Perusoikeudet. Jatkuva julkaisu.

Hautamäki, V.-P. (2016). *Ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä*. Julkaistu Edilexissä 11.2.2016.

Hautamäki, V.-P. (2012). *Kotirauhan suojasta perusoikeutena*. Lakimies, 1/2012, 33–52.

Hiden, M. (2002). *”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia: Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin*. Lakimies, 7–8/2002, 1168–1184.

Hoikka, M. & Rautiainen, P. (2009). *Neitsythuorakirkko ja taiteilijan ilmaisuvapaus*. Defensor Legis, N:o 4 /2009, 659–664.

Husa, J. (2014). *Rajat ylittävä oikeuskulttuurinen johtajuus – jäähyväiset impivaaralaisuudelle?* Lakimies, 7–8/2014, 922–936.

Husa J. (2004). *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Helsinki: Sumalainen Lakimiesyhdistys.

Husa, J. (1999). *Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä*. Teoksessa Nieminen L. (toim.) Perusoikeudet Suomessa (s.273–310). Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Ileskivi, P. (1998). *Perusoikeusuudistus paradigmamuutoksena*. Teoksessa P. Länsineva & V.-P. Viljanen (toim.) *Perusoikeuspuheenvuoroja* (s. 33-51). Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Jyränki, A. (2003). *Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Helsinki: Talentum.

Jyränki, A. (1998). *Valta ja vapaus: Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. 2. p. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Karapuu, H. (2011). *1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu*. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet*. Jatkuva julkaisu.

Keravuori-Rusanen, M. (2008). *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Helsinki: Edita.

Koivisto, I. (2013). *Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?* Lakimies, 6/2013, 1032–1054.

Lavapuro, J. (2000) *Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä*. Lakimies, 3/2000, 412–422.

Lavapuro, J. (2008). *Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä*. Lakimies, 4/2008, 582–611.

Lavapuro, J. (2010). *Uusi perustuslakikontrolli*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Länsineva, P. (2002). *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Manninen, S. (1995). *Sananvapaudesta ja mainonnasta: kommentteja perustuslakivaliokunnan mainontalausunnoista*. Lakimies, 4/1995, 571-606.

Merikoski, V. (1969). *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme*. Porvoo: WSOY.

Metsäranta, T. (2015). *Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja*. Turku: Turun yliopisto.

Miettinen, T. (2001). *Tieteen vapaus: Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta*. Helsinki: Talentum Media Oy.

Neuvonen, R. (2015). *Vastamedia sananvapauden ja journalismin rajoilla*. Oikeus, tieto ja viesti – Viestintäoikeuden vuosikirja 2015. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Neuvonen, R. (2016). *Mainonta sananvapauden reuna-alueella*. Viestinnän muuttuva sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2015a). *Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä*. Lakimies, 1/2015, 28–53.

Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2015b). *Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä*. Lakimies, 2/2015, 222–248.

Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2013). *Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä*. Lakimies, 6/2013, 1011–1031.

Nousiainen, K. (2008). *Yleinen oppi yhdenvertaisuudesta?* Teoksessa S. Hurri, (toim.) *Demokraattisen oikeuden ehdot: Kritiikki, politiikka, kulttuuri*. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, (s. 157–168). Helsinki: Tutkijaliitto.

Ojanen, T. & Scheinin M. (2011). *4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä*. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet*. Jatkuva julkaisu.

Paasto, P. (2004). *Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus-oikeus?* Teoksessa *Omistus, sopimus, vaihdanta – Juhlakirja Leena Kartiolle toim. Eva Tammi-Salminen*. Turku: Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Putkonen, H. (2018). *Oppi pidättyväsyydestä lainsäätäjän ja tuomioistuinten valtiosääntöisten roolien jäsentäjänä*. Oikeus, 1/2018, 29–47.

Pöyhönen (nyk. Karhu), J. (2003). *Uusi varallisuus-oikeus*. Helsinki: Talentum.

Pöyhönen (nyk. Karhu), J. (1988). *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Rautiainen P. (2012). *Kuvataiteilijan oikeudellinen asema: Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussäätely*. Tampere.

Rautiainen, P. (2013). *Perusoikeuden heikennyskielto*. Oikeus, 3/2013, 261–283.

Rosas, A. (2011). 5. *Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa*. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet*. Jatkuva julkaisu.

Saraviita, I. (2005). *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Helsinki:

Scheinin, M. (1991). *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärestyksessä*. Jyväskylä:

Scheinin, M. (2008). *Punninnasta ja ehdottomista ihmisoikeuksista terrorismia torjuttaessa*. Teoksessa S. Hurri, (toim.) *Demokraattisen oikeuden ehdot: Kritiikki, politiikka, kulttuuri*. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, (s. 196–206). Helsinki: Tutkijaliitto.

Scheinin, M. (2012). *Perusoikeuskonfliktit*. Teoksessa T. Heinonen & J. Lavapuro (toim.) *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen: ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*, (s. 125-141). Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Tiilikka, P. (2007). *Sananvapaus ja yksilönsuoja: lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen*. Helsinki: WSOYpro.

Tuori, K. (1999). *Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?* Lakimies, 6–7/1999, 920–931.

Tuori, K. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOYpro

Tuori, K. (2018). *Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla*. Lakimies, 1/2018, 103–111.

Viljanen, J. (2005). *Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä*. Oikeustiede-Jurisprudentia, 2005 XXXVIII, 461-520.

Viljanen, J. (1998). *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa*. Teoksessa Länsineva, P. & V.-P. Viljanen (toim.) *Perusoikeuspuheenvuoroja*. (s. 255-276). Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Viljanen, V.-P. (1993). *Vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien valtion velvoitteiden luonteesta*. Teoksessa P. Länsineva & V.-P. Viljanen (toim.) *Juhlajulkaisu Antero Jyräni*, (s. 345–368). Turku: Turun Yliopisto.

Viljanen, V.-P. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: WSOY.

Viljanen, V.-P. (2011). *3. Perusoikeuksien rajoittaminen*. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet*. Jatkuva julkaisu.

VIRALLISLÄHTEET JA OIKEUSTAPAUKSET

PeVM 5/1985 vp.	KM 1997:13, Perustuslaki 2000
PeVM 25/1994 vp.	
PeVL 14/1982 vp.	HE 309/1993 vp.
PeVL 18/1982 vp.	HE 169/2016 vp.
PeVL 2/1986 vp.	HE 225/2009 vp.
PeVL 10/1989 vp.	HE 123/2017 vp.
PeVL 2/1990 vp.	
PeVL 1/1993 vp.	KHO 2017:151
PeVL 23/1997 vp.	KHO 2008:20
PeVL 6/1998 vp.	KHO 2008:25
PeVL 31/1998 vp.	KHO 2012:54
PeVL 26/2001 vp.	
PeVL 19/2002 vp.	KKO 2003:107
PeVL 37/2002 vp.	KKO 2005:82
PeVL 3/2005 vp.	KKO 2009:3
PeVL 7/2005 vp.	
PeVL 5/2006 vp.	HelHO 6.3.2009, 533
PeVL 38/2006 vp.	HelHO 2018:4
PeVL 3/2008 vp.	
PeVL 29/2008 vp.	EOA 3789/4/07
PeVL 30/2009 vp.	EOA 3098/2010
PeVL 44/2010 vp.	
PeVL 66/2010 vp.	EUT C-362/14
PeVL 6/2012 vp.	EUT C-293/12
PeVL 25/2012 vp.	EUT C-594/12
PeVL 31/2013 vp.	
PeVL 33/2013 vp.	
PeVL 18/2014 vp.	
PeVL 31/2014 vp.	
PeVL 32/2014 vp.	
PeVL 10/2015 vp.	
PeVL 11/2015 vp.	
PeVL 14/2015 vp.	
PeVL 1/2016 vp.	
PeVL 21/2016 vp.	
PeVL 55/2016 vp.	

1 JOHDANTO

Perusoikeusuudistus viime vuosikymmenen lopussa toi perustuslaissa turvatut perusoikeudet uudella tavalla ja intensiteetillä oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeussäännösten soveltamisedellytyksiä lainsäätämismenettelyn ulkopuolella tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Perusoikeusteemoista on perusoikeusuudistuksen jälkeen tullut arkipäivää oikeudellisen toiminnan eri osa-alueilla: lainsäätämistoiminnassa, lakien soveltamisessa sekä oikeustieteessä. Luonnollisesti toiset lainsäädännön lohkot ovat perusoikeusherkempiä kuin toiset, mutta kärjistettynä voidaan todeta, ettei ole olemassa perusoikeusvapaata lainsäädännön osaa.

Perusoikeudet ohjaavat lainsäätäjän lainsäädäntövallan käyttöä ja toisaalta toimivat lainsäädäntövallan rajoituksina. Perusoikeuksista voi johtua lainsäätäjälle kielto asettaa tietyn sisältöisiä lakeja, ne voivat käytännön ratkaisutilanteessa saada etusijan eduskunnan säätämästä tavallisesta laista sekä asettavat puitteet lakia alemman asteiselle normin annolle. Perusoikeusuudistuksen myötä perusoikeusrajoitusten arviointi on systematisoitunut ja muuttunut entistä enemmän erittelevämmäksi. Muutos on johtunut olennaisesti perusoikeuksien yleisen rajoitusedellytystestin omaksumisesta¹ ja soveltamiskäytännöstä – rajoitusten arvioinnin painopiste on vaihtunut muodollisesta lainsäätämisyjärjestyksen valinnasta kohti sisällöllisten rajoitusedellytysten arviointia. Siten lainsäätämisen vaiheeseen perusoikeusvalvonta on alkanut toimia yksilön oikeuksia sisällöllisesti vahvistavasti perusoikeusuudistuksen hengen mukaisesti.

1.1 Lähtökohtia tutkimukselle

Tutkimus sijoittuu valtiosääntöoikeuden alaan, koskien perusoikeuksien yleisiä oppeja. Valtiosääntöoikeutta oikeudenalana voidaan kuvailla valtiosääntönormiston ympärille rakennetuksi systemaattiseksi kokonaisuudeksi. Antero Jyränki kuvaa valtiosääntöoikeuden

¹ PeVM 25/1994, jossa perustuslakivaliokunta on muotoillut suuntaviivat perusoikeuksien rajoittamiselle yleisen rajoitusedellytystestin; HE 309/1993

systematiikan tarkoitusta valtiosääntönormiston ajatuksellisen hallinnan välineenä, joka takaa oikeudenalan yhtenäisyyttä ja koherenssia. Valtiosääntöoikeuden järjestelmä on muodostunut ja kehittyy edelleen lainsäätäjän, lainsoveltajan ja tiedeyhteisön vuorovaikutuksessa.

Valtiosääntöoikeudella on eräänlainen perusoikeustutkimuksen koordinoititehtävää. Valtiosääntöoikeuden ominta aluetta on muun muassa perusoikeuksia yhdistävät perusoikeuksien yleiset opit ja perusoikeuksien tarkastelu niin sanotusti makrotasolla eli arvioiden perusoikeuksista juontuvia rajoituksia lainsäätäjän vallalle. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta lainsäätämisvaiheen perusoikeustarkastelu perustuslakivaliokunnan toimintaan kulminoituneena on erityisessä keskiössä.

Valtiosääntöoikeuden ja perusoikeuksien yleiset opit ovat järjestelmä, johon yksittäiset lainsäännökset, oikeustapaukset ja muu oikeudellinen lähdemateriaali voidaan sijoittaa ja järjestää. Yleisten oppien tehtävänä on näet olla oikeudenalaa koossa pitävä elementti, systematisoida oikeudellista aineistoa sekä tarjota puitteet oikeudellisen ongelman ratkaisuun. Valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja kehitetään pääosin oikeuskirjallisuudessa mutta myös eräissä virallisissa asiakirjoissa, erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa, jotka ovat tämänkin tutkimuksen keskiössä.²

Valtiosääntöoikeuden systematisointitehtävää on kuvattu ongelmalliseksi, koska alan käsitteisiin, periaatteisiin ja teorioihin katsotaan liittyvän arvosidonnaisuutta ja niiden olevan sidoksissa yhteiskunnassa vallitseviin ideologioihin käsityksiin. Jyränki katsookin, että valtiosääntöoikeuden yleisille oppeille on leimallista, että ne jossain määrin ovat etäänntyneet oikeudellisesta järjestelmästä ja niveltävät poliittista ja oikeudellista järjestelmää.³ Kuten myös Husa kysyy: ”Voisiko perusoikeustulkinnosta tai ylimpiä valtioelimiä koskevasta tulkintajuridiikasta koskaan tehdä täysin epäpoliittista?”⁴ Ydinalueoppia hahmotetaan tutkimuksessa nojautuen perustuslain systematiikkaan, esitöihin ja aiempaan soveltamiskäytäntöön.

On sanottu, että perustuslakivaliokunnan rooli lainsäätäjänä ei ole puhtaasti valtiovallan kolmijakoon istuva. Valiokunnan rooli ennakkollisen perustuslainmukaisuuden valvojana

² Jyränki 2003, 29 ja 35; ks. Tuori 2007, 133–135.

³ Jyränki 2003, 29

⁴ Husa 2004, 112.

sisältää lainsoveltamisen ennakkointia ja perustuslakivaliokunnalla on vahva asema perusoikeuksien tulkinta-auktoriteettina. Lainsoveltajaan viittaavissa piirteissään poliittisesti valitun perustuslakivaliokunnan on nimittäin katsottu perustuslakivalvonnan työssään painottavan ensi sijassa oikeudellisia seikkoja. Perustuslakivaliokunta esittääkin lausunnoissaan varsin usein lainvalmisteluun kohdistuvia kriittisiä arvioita. Ilkka Saraviita katsoo, että esimerkiksi perustuslain 106 §:n etusijasäännön soveltaminen tuomioistuimissa normaalitapauksissa estyisi, jos perustuslakivaliokunta on antanut lakiehdotuksesta lausunnon.⁵ Selkeyden kannalta tutkimuksessa kuitenkin viitataan lainsäätäjällä eduskunnan perustuslakivaliokuntaan ja lainsoveltajalla tuomioistuimiin.

Yleisiin oppeihin kuuluvat juridiset teoriat, joita kutsutaan opeiksi tai doktriineiksi. Opit voivat koskea tietyn sääntelykokonaisuuden rakennetta tai sen perustana olevaa oikeusideologiaa. Oppien tehtävänä on niin ikään luoda koherenssia eli johdonmukaisuutta periaatteille. Tutkimuksen tehtävänä on johdonmukaistaa kuvaa perusoikeuksien yleistä rajoitusedellytystä, jonka mukaan rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ytimeen. Jyräki kuvaa perusoikeussäännöksiin suhdetta niiden alaan koskeviin alemman asteisiin säännöksiin jännitteiseksi ja dualistiseksi – perusoikeussäännöksiin on sisällytetty toimeksiantoja alemman asteisen sääntelyn konkretisoivaksi tehtäväksi ja toisaalta alemman asteinen sääntely myös rajoittaa perusoikeutta. Perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja sitovuus määräytyvät siten lähtökohtaisesti säännöksen sanamuodon sekä suhteen perusoikeuksien yleisiin oppeihin perusteella.⁶

1.1.1 Tutkimuskohde ja rajaukset

Tarkastelen tässä työssä Suomen perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksiin turvaamien perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä vaatimusta, jonka mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Tutkimuksen huomio kohdistuu siis eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään⁷ muotoilemaan perusoikeuden rajoituksen edellytykseen. Tutkimuksessa hahmotetaan, millaisia yleisiä edellytyksiä perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus asettaa

⁵ Saraviita 2011, 626–6442; Ks. Tuori 2018.

⁶ Jyräki 2003, 484–489.

⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5

perusoikeuksien rajoittamiselle. Koska perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus käsitetään eräänlaisena vastinparina tai täydentävänä näkökulmana suhteellisuusvaatimukselle (rajoitusedellytys, jonka mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin) tarkastellaan tutkimuksessa erityisesti näiden kahden rajoitusedellytyksen keskinäistä suhdetta.

Tutkimus paikantuu valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin, ja sitä voitaneen pääosin luonnehtia tutkimusotteeltaan systematisoivaksi oikeusdogmatiikaksi. Tutkimuksen pääkysymys on normatiivinen: tehtävänä on selvittää, millaisia vaatimuksia Suomen perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettava perusoikeuksien yleisten oppien valossa. Tutkimuksessa pyritään täsmentämään lainsäädäntö- ja oikeuskäytäntöön tukeutuen perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen sisältö ja merkitys rajoitusedellytysarvioinnissa. Tutkimusmateriaalina on perehdytty vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja perustuslain kokonaisuudistuksen esitöihin ja säätämisineistoon sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön soveltuvin osin. Perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta on perehdytty myös korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perusoikeuksia koskevaa tulkintakäytäntöä ydinalueargumentteja paikantaen. Tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat oikeusnormi, periaate ja sääntö. Normi ilmaisee jotain, mitä on käsketty, kielletty tai sallittu. Perusoikeusnormien käsitetään olevan joko periaatteita tai sääntöjä, jotka voidaan erottaa toisistaan ratkaisufunktiona tai -argumentaationsa perusteella.

Tutkimuksessa selvitetään perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen merkitystä suomalaisessa lainsäätämisvaiheentoiminnassa ja lainsoveltamistoiminnassa. Samalla rakennetaan käytännön kautta kuvaa siitä, miten ydinalueoppi näyttäytyy suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. Lähtökohdaksi tarkastelulle otetaan Robert Alexyn sääntö-periaate -jaottelu ja suomalaista ydinalueoppia peilataan tähän lähtökohtaan tutkimuksen edetessä. Tutkimuksen taustalla on oletamus siitä, että perusoikeuksien ydinalue on lähtökohtaisesti määritettävissä ainakin jollain tasolla absoluuttiseksi. Toisin sanoen ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella nähdään olevan suhteellisuusvaatimuksesta eroava/poikkeava itsenäinen merkitys. Tutkimuksessa myös lähtökohtaisesti oletetaan, että

perusoikeuksien ytimen ulkopuolella tapahtuva punninta on luonteeltaan oikeudellista. Tutkimuksessa paikannetaan perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen merkitystä viimeaikaisen lainsäätämisen- ja lainsoveltamiskäytännön pohjalta.

Tutkimuskysymykset voidaan muotoilla seuraavasti:

1. Minkälaisia vaatimuksia ja rajoja perusoikeuden ydinalueen suoja osana perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä asettaa lainsäätäjälle (ja -soveltajalle)?
2. Miten nykyinen ydinalueen suoja koskeva käytäntö vastaa perusoikeusnormien sääntövaikutuksesta seuraaviin vaatimuksiin?
3. Mitä vaatimuksia perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen tulisi asettaa perusoikeuksien rajoittamiselle ja miksi?

Kysymyksistä ensimmäinen ja toinen koskevat tämänhetkistä oikeustilaa ja niiden tiedonintressi on deskriptiivinen eli voimassa olevan oikeuden sisältöä kuvaileva. Kolmas tutkimuskysymys edustaa voimassaolevan oikeuden immanenttia kritiikkiä ja on tiedonintressiltään edellisiä normatiivisempi. Siinä kysymys on siitä, mitä merkitsee, että jokin perusoikeuden ulottuvuus käsitetään perusoikeuden ydinalueelle kuuluvaksi. Tällöin voimassa olevan oikeuden sisältöä arvioidaan kriittisesti suhteellisuusarvion ja ydinalueen koskemattomuuden välisen yhteyden avulla.

Tutkimuksen tavoitteena ei ole erityisesti määrittää niitä seikkoja, jonka perusteella kunkin perusoikeuden ydinalue määrittyy, vaan yleisemmin kuvata sitä minkälaisin argumentein perusoikeuksien ydinaluetta on käsitetty ja minkälaisia (oikeus)vaikutuksia näillä perusoikeuksien sisäisillä rajanvedoilla on. Ydinalueproblematiikka ei lokeroidu pelkästään kansallisen lainsäädännön kysymykseksi, vaan sillä on myös ihmisoikeus- ja EU-oikeusulottuvuutensa. Tutkimuksessa oletetaan perusoikeussäännösten olevan jotakuinkin sopusoinnussa velvoittavien ihmisoikeuksien kanssa. Nyt käsillä olevan tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista esittää sellaista kattavaa kuvausta ihmisoikeussopimuksien taattujen ihmisoikeuksien rajoitusten rajoista. Ihmisoikeussopimusten suhdetta kotimaiseen perusoikeussäännöstyönä kuitenkin selitetään lyhyesti luvussa 3.2.

1.1.2 Tutkielman metodologiasta

Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen, lainopillinen. Aulis Aarnion mukaan oikeusdogmatiikka on systematisoivaa toimintaa, joka oikeudellisia teorioita rakentamalla jäsentää normien joukkoa sekä yleisellä että abstraktilla tavalla. Lainoppi on systematisoinnin lisäksi normien tulkintaa: se selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä.⁸ Oikeusdogmatiikka kysyy vastausta siihen, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla sekä esittää kritiikkiä. Tutkimuksessa lainoppi rakentaa kuvaa siitä, minkälaista oikeudellista perustelua liittyy ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen, minkälainen kokonaiskuva ydinalueopista rakentuu kansallisen käytännön ja teorian perusteella sekä tuo tietoa voimassa olevan oikeuden (lainsäätäjä ja -soveltaja) konstruktioista ydinalueoppiin. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida ydinalueen koskemattomuuden saamaa merkitystä kotimaisessa lainsäädäntökäytännössä ja lain soveltamisessa ja arvioida sen asettumista suhteessa ydinalueopista muodostuneeseen kuvaan. Selvitän, millaisia vaatimuksia ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on käytännössä asettanut perusoikeuksien rajoittamiselle.

Sellaista yleisten oppien tutkimusta, joka kohdistuu eri oikeudenaloille tunnusomaisiin yleisiin oppeihin, kutsutaan vakiintuneesti teoreettiseksi lainopiksi. Teoreettisessa lainopissa luodaan oikeudenalakohkaisia teorioita ja selvitetään oikeudenalan peruseriaatteita ja peruskäsitteitä. Perustuslakivaliokunnan perustelukäytännön rationaliteettia ja argumentoinnin selkeyttä tarkastellaan kriittisesti. Tutkimuksen menetelmänä on ydinalueopin ja siihen liittyvien käytäntöjen purkaminen.

Tutkielman systematisointi ja tulkinta ei ole arvovapaata. Kuten Aarnio huomauttaa, jokainen systematisointi merkitsee tapaa ajatella asianomaisen elämänalueen asioita.⁹ Tulkintatilanteessa, jossa tulkitsijalla on valinta tarjolla olevien tulkintamahdollisuuksien kesken, lopputulos riippuu ainakin osin tulkitsijan arvostuksissa. Lähtökohtanani on perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyys. Tässä tutkielmassa hahmotan perusoikeudet siten, että ydinalueoppi liittyy yhtä lailla sekä vapausoikeuksiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin että kollektiivisiin oikeuksiin. Perusoikeuksien luokittelu niiden

⁸ Aarnio 2006, 96–97.

⁹ Aarnio 1978, 204.

sisällön perusteella nähdään vain kuvailevana ja jäsentävänä välineen, sillä perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja sitovuus määräytyvät lähtökohtaisesti säännöksen sanamuodon mukaan.¹⁰

1.2 Aihetta koskeva tutkimus

Suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa on perinteisesti ollut keskiössä teema perustuslain vaikutuksesta lainsäätäjän toiminnassa, erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan kautta. Perusoikeuksien vaikutusta suomalaisissa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on tavattu lähestyä Ronald Dworkinin ja Robert Alexyn kehittelemistä erotteluista sääntöjen ja periaatteiden välillä oikeusnormien tyyppeinä. Valtiosääntöoikeudellisen perusoikeustutkimuksen kotimaisia suuntaviivoja ovat antaneet muun muassa Veli-Pekka Viljasen väitöskirja ”Perusoikeuksien rajoittaminen” (vuosi) ja Jaakko Husan ”Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi: oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä.” Husa tarkastelee teoksessaan muun ohella perusoikeuksien muutosaaltoja ja tutkimuksen painopisteen siirtymistä institutionaalisesta tutkimuksesta kohti perusoikeustutkimusta. Husa näkee, että oikeustieteen suuntautuminen yleisiin oppeihin tarjoaa ainakin auttavia apuvälineitä monimutkaistuvan ja erikoistuvan oikeusjärjestyksen asettamiin haasteisiin.¹¹ Viljasen väitöskirjan perusoikeuksien rajoitusten tarkastelu puolestaan toimii tämän tutkimuksen eräänlaisena lähtökohtana.

1.2.1 Sääntö-periaate -jaottelu valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa

Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on yleisesti omaksuttu Ronald Dworkinin ja edelleen Robert Alexyn kehittämää sääntö-periaate -jaottelua normien jäsentelmissä.¹² Martin Scheinin on soveltanut Robert Alexyn sääntö-periaate -jaottelua väitöskirjassaan ”Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa” (1991) todeten, että on mielekästä puhua säännöistä ja periaatteista niin lainsäätäjän, hallintoviranomaisen, kuin tuomioistuinten toimintaa ohjaavien normien yhteydessä, vaikka vain osa näiden toimijoiden päätöksenteosta on oikeusnormien soveltamista. Eduskunnalla on lakeja säätäessään perustuslaillisen oikeudellisen sitovuuden lisäksi poliittista harkintavaltaa, jolloin perusoikeusnormista johtuva

¹⁰ Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

¹¹ Husa 2004, 83–; ks. Husa 1999, 776–798.

¹² Jaottelua ovat käyttäneet tekstissä mainittujen lisäksi mm. Aulis Aarnio, Martti Koskeniemi, Juha Pöyhönen.

periaatevaikutus voi olla hankala erottaa tarkoituksenmukaisuusargumenteista.¹³ Samoin Veli-Pekka Viljanen väitöksessään ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset” (2001) katsoo, että Alexyn jaottelulla on tärkeä merkitys perusoikeusnormien oikeusvaikutusten ymmärtämisen kannalta ja nimenomaan arvioitaessa näiden oikeuksien rajoittamiseen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen tarkastelua.¹⁴ Pekka Lämsineva väitöksessään ”Perusoikeudet ja varallisuussuhteet” (2002) katsoo, että oikeusääntö-oikeusperiaate -jaottelulla on tärkeä merkitys perusoikeusjuridiikan kannalta, sillä harkinnassa on tärkeä hahmottaa kumman perusoikeuslottomuuden kanssa kulloinkin ollaan tekemisissä.

Alexyn normijaotteluun voidaan suhtautua myös kriittisesti. Esimerkiksi Antero Jyränki esittää kriittisen näkemyksen Alexyn jaottelun soveltuvuudesta suomalaisen (perus)oikeusjärjestelmän analysoimiseen. Hänen mukaansa jaottelu ei ole aivan helposti sovitettavissa Suomessa kehitettyyn ennakolliseen ja jälkikäteiseen säädösvalvontajärjestelmään, vaikka sillä joissain tapauksissa saattaakin olla käyttöä. Ensisijaisesti teoria on kuitenkin Jyrängin näkemyksen mukaan käyttökelpoinen tuomioistuinkeskeisen oikeusjärjestelmän tarkasteluun.¹⁵ Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa kriittisiä puheenvuoroja Alexyn normijaottelua kohtaan on esittänyt myös mm. Aulis Aarnio, joka on nähnyt sääntö-periaate -jaottelun olevan pikemminkin liukuva kuin ehdoton. Aulis Aarnio esittää säännöt ja periaatteet eräänlaisella skaalalla. Skaalan toisessa päässä sijaitsevat varsinaiset säännöt ja toisessa varsinaiset periaatteet. Tähän välille Aarnio sijoittaa sääntötyyppiset periaatteet ja periaateluonteiset säännöt. Näiden osajoukkojen välillä Aarnio ei hahmota yksiselitteisiä rajoja, vaan kyse on liukumasta osa-alueelta toiselle.¹⁶

1.2.2 Perusoikeuksien rajoittamista koskeva tutkimus

Veli-Pekka Viljanen on väitöskirjassaan ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset” (2001) tarkastellut perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavia yleisiä edellytyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan seitsenkohtaisen testin pohjalta. Viljanen analysoi perusoikeussuojan muuttunutta luonnetta muodollisesta suojasta aineellisen suojan suuntaan

¹³ Scheinin 1991, 36–37.

¹⁴ Viljanen 2001, 214.

¹⁵ Jyränki 2003, 34–35 ja 422–425.

¹⁶ Aarnio 1989, 116–122.

– ratkaisevaa ei hänen mukaansa enää ole aikaisempaan tapaan se, että perusoikeuksia rajoittava lakiehdotus säädetään muodollisesti oikeassa järjestyksessä. Lainsäädäntövaiheen perusoikeusvalvonnassa pyritään sen sijaan aineellisesti varmistamaan, ettei perusoikeuksia lakiin perustuenkaan rajoiteta liiallisesti. Väitöksessään Viljanen hahmottaa kokonaiskuvaa siitä, millaisia edellytyksiä perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettava.

Pekka Länsinevan käsityksen mukaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on eräällä tavalla epäitsenäisempi kriteeri muihin rajoitusedellytyksiin verrattuna. Tämä johtuu hänen mukaansa siitä, että ydinalueen piiriä ei ole mahdollista määritellä perusoikeuksien yleisten oppien tasolla, vaan asiaa on tarkasteltava perusoikeuskohtaisesti. Länsineva vertaa ydinalueoppia suomalaisen omaisuudensuojan opilliseen rakenteeseen ja toteaa, että normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön vaatimus omaa joitain yhtäläisyyksiä ydinalueopin kanssa.¹⁷

Sakari Melander suhteuttaa väitöskirjassaan ”Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset” (2008) kriminalisointiperiaatteita eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoilemiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Melander lähtee siitä, että kriminalisointeja laadittaessa tulisi pohtia avoimesti kriminalisoinnin suhdetta eri perusoikeuksiin sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Melander hahmottaa esimerkein kriminalisointien suhdetta ydinalueen koskemattomuusvaatimukseen ja hakee ydinalueen suojan perustaa ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteesta.¹⁸

Useat kirjoittajat ovatkin ottaneet kantaa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen merkitykseen osana jonkin perusoikeuden sisällöllistä tarkastelua. Tarmo Miettinen on analysoinut väitöksessään ”Tieteen vapaus” (2001) tieteen vapaus - perusoikeuden sisältöä myös alexylaisista lähtökohdista analysoiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytänteitä vuodesta 1995 vuoteen 2000. Tuomas Metsäranta on väitöskirjassaan ”Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot” (2015) lähestynyt poliisin toimivaltuuksia yksityiselämän suojan valossa. Kotirauhan suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitettavuutta tarkastellessaan hän pohtii ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta näiden perusoikeuksien osalta.

¹⁷ Länsineva 2002, 82–83; Saman suuntaisesti myös esim. Husa 2014; Ks. Hiden 2002; Vrt. Paasto 2004.

¹⁸ Melander 2008, 302–308.

Juha Lavapuron managerialismiin liittyvä kritiikki kietoutuu yhteen perustuslain joustavuusajattelun kanssa. Lavapuro esittää muun ohella väitöksessään ”Uusi perustuslakikontrolli” (2010) perustuslakivaliokunnan itse suhteellistuttaneen perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen liittyvän perustelun. Lavapuron esittää, että suomalaisen valtiosääntöoikeuden ytimeen sisältyy eräänlainen etukäteen tehty oletus perusoikeuksien viimekätisestä alisteisuudesta niille päämäärille, joita lainsäätaja katsoo valitsemillaan keinoilla kulloinkin tarpeelliseksi edistää tai joiden toteuttamista poliittisen todellisuuden katsotaan muutoin edellyttävän, siten että ”kiperissä tapauksissa ja etenkin pakottaviksi määritellyissä tilanteissa perustuslain sisältöjen pitää joustaa ja antaa tilaa poliittiselle harkinnalle ja tilannekohtaisesti saavutettaville optimaalisille lopputuloksille, ei asettaa etukäteisiä ja loppuun saakka määrääviä sisällöllisiä esteitä tuolle harkinnalle.”¹⁹

Eräs aiheeseen liittyvä keskustelu on käyty siitä, minkälaisilla vasta-argumenteilla voidaan perustella perusoikeuksien rajoittamista. Alexy ei teoriassaan erottele kollektiivisia perusteluita yksilön oikeuksiin liittyvistä perusteluista rajoitusten sallittavuudelle. Kotimaisessa valtiosääntöoikeudellisessa yhteydessä on käyty keskustelua perusoikeuksien rajoittamisesta julkisen tai yleisen edun perusteella.²⁰ Tässä tutkimuksessa ei niinkään oteta kantaa perusoikeuden rajoituksen perustumiseen käytettäviin vasta-argumentteihin (kollektiiviseen hyvään vai yksilön oikeuksiin). Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen kannalta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä, minkälaisiaan hyviin (kollektiiviset vai yksilöön liittyvät) perustuen perusoikeuden rajoittamista perustellaan: perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden tulisi vaikuttaa säännön lailla viimekätisenä rajana.

1.3 Tutkielman rakenne

Johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa esittelen Robert Alexyn teoriaa normeista sääntöinä ja periaatteina. Luvussa esitellään teorian eri normityypit ja niistä johtuvat erilaiset kollisiot ja konfliktit sekä niiden ratkaisemiseen käytetyt välineet. Luvun viimeisessä alaluvussa käytän hetken sen pohtimiseen, minkälaisia käsityksiä perusoikeuksien ydinalueen

¹⁹ Lavapuro 2010; ks. myös Hiden 2002.

²⁰ Tästä keskustelusta mm. Tuori 1999, Lavapuro 2000. Ks. Husa 2014, jossa Saksan ilmaturvallisuuslaki-tapauksesta sekä artikkelissa viitattu eurooppalainen keskustelu.

suhteellisuudesta ja pysyvyydestä on esitetty. Luku pohjustaa sen peruskäsityksen, joka perusoikeusnormien vaikutuksista tarvitaan yleisesti niiden vaikutustapojen käsittelemiseksi sekä erityisesti ydinalueen koskemattomuuden tarkastelussa.

Tutkielman kolmannessa luvussa käsittelen perusoikeusjärjestelmän muutosta perusoikeusuudistuksessa sekä silloin esitettyjä kannanottoja perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta. Luvussa on tarkoituksena valottaa myös lainsäätäjän ajatusta ydinalueen koskemattomuudesta sekä ydinalueopin ymmärtämisen kannalta tärkeästä poikkeuslaki-instituutiosta sekä perusoikeuksien suhteesta ihmisoikeuksiin. Luvussa rakentuu kuvaa siitä, minkälaisia tarkoituksia lainsäätäjällä voidaan katsoa olleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeuksien rajoitettavuudesta sekä minkälaisia vaihtoehtoja perusoikeusuudistuksen yhteydessä esitettiin perusoikeuksien rajoitusedellytysten asemasta ja perustuslain joustavuustekijöistä.

Tutkielman neljännessä luvussa perehdyn perusoikeuksien rajoittamiseen ja erityisesti perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Luvussa esittelen ehdottomien kieltojen oikeusvaikutuksia ja niiden tunnistamiseen liittyviä kysymyksiä sekä lakivarausten suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Lakivaraukset auttavat järjestämään kuvaa perusoikeuksien sisällöstä sekä niiden erityisistä rajoitusmahdollisuuksista. Luvun lopuksi kiinnitän erityisesti huomiota suhteellisuusvaatimuksen ja ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen väliseen yhteyteen ja eroihin.

Viidennessä luvussa kuvaan ja analysoin niitä merkityksiä, joita perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on saanut perustuslakivaliokunnan, tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä. Luvussa tarkastellaan erikseen reuna-alueargumentointia ja siihen liittyviä kysymyksiä, heikennyskielto-oppiin liittyvään minimisuojustasoon liittyviä kysymyksiä sekä pohditaan ydinalueen suojan suhteellistumiseen viittaavia ilmiöitä.

Kuudennessa luvussa kokoan yhteen sen kuvan, joka ydinalueopista rakentuu käytännön soveltamisen kautta ja vertaan sitä vasten Alexyn sääntö-periaate -jaottelua ja pohdin sitä kuvaa, joka ydinalueen koskemattomuuden merkityksestä näiden yhdistelmänä rakentuu. Lähtökohtana on tässä luvussa vetää yhteen se vuoropuhelu, joka tutkimusaineiston kanssa on käyty ja nostaa esiin mahdollisesti ongelmalliset seikat ja liittää ne laajempaan kontekstiin.

Tutkielma etenee siis kokonaisuudesta (normien kaksoisluonne, rajoitusedellytyksen muotoilu) osiin (lainsäädäntö- ja käyttötoiminnan sovellukset) ja takaisin kokonaisuuteen (ydinalueopin analysointi ja rajoitusedellytyksen systematisointi).

2 PERUSOIKEUSNORMIT SÄÄNTÖINÄ JA PERIAATTEINA

Sääntö-periaate-jaottelun kansainvälinen keskustelu liitetään yleensä Ronald Dworkinin²¹ ja Robert Alexyn esittämiin perusoikeusteorioihin. Tässä tutkimuksessa tarkastelen ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta siinä teoreettisessa lähtökohdassa, jonka Robert Alexy on teoksessaan ”Theorie der Grundrechte”²² (1985) hahmottanut. Alexyn teoria on yleinen oikeudellinen perusoikeusteoria, joka ei ole lähtökohtaisesti oikeusjärjestyssidonnainen, vaan soveltuu myös suomalaisen perusoikeussäännösten tulkintaan ja systematisointiin. Alexyn teorian perusta on normien sääntö-periaate -jaottelussa, jonka mukaan säännöt ja periaatteet ovat molemmat normeja, koska ne ilmaisevat mikä on käskettyä, kiellettyä tai sallittua. Alexyn perusoikeusteoriassa jako on ehdoton, kaikki normit ovat joko sääntöjä tai periaatteita. Perusoikeuksien yleisen rajoitusedellytyksensä vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta liittyy vahvasti ajatukseen perusoikeuksien sääntövaikutuksesta: Oppi perusoikeuksien kovasta ytimeä soveltuu sääntöihin, mutta ei eriasteisesti toteutettaviin optimointikäskyihin.

2.1. Robert Alexyn perusoikeusnormien sääntö-periaate -jaottelu

Robert Alexyn perusoikeusnormien luokittelu sääntöihin (Regeln) ja periaatteisiin (Prinzipien) perustuu siihen, että jokainen oikeusnormi on joko sääntö tai periaate. Säännöt ja periaatteet hän käsittää molemmat normeiksi, jotka tarjoavat perusteita velvoittaville ratkaisuille. Erottelu on siinä suhteessa ehdoton, että jokainen oikeusnormi on joko sääntö tai periaate. Alexy näkee sääntö-periaate-jaottelun valtiosääntödoktriinin ymmärtämiselle välttämättömänä: ilman jaottelu perusoikeusrajoitusten tai -kollisioiden tarkastelu on tyhjää. Teorian ymmärtämisen kannalta on tärkeä huomata, että perusoikeussäännös ei itsessään ole sääntö tai periaate, eikä abstrakti (prima facie) oikeusnormi ole sääntö tai periaate, vaan kyse on sovellettavan konkreettisen oikeusnormin vaikutuksesta. Tutkimuksessa käytän tätä eroa esille tuovasti käsitteitä *sääntö- ja periaatevaikutus*, *sääntö- ja periaateluonne* sekä *sääntö- ja periaateulottuvuus*. Yhtä kaikki, tarkastelun kohteena on kuitenkin normin vaikutustavasta.

²¹ Taking Rights Seriously (1978)

²² Englanninkielinen A Theory of Constitutional Rights, 2002.

Säännöillä Alexy käsittää teoriassaan normeja, jotka joko soveltuvat ratkaisutilanteeseen tai eivät; ne ovat siis voimassaolon luonteeltaan kaksijakoisia. Mikäli säännön luonteinen normi soveltuu ratkaisunormiksi käsillä olevaan tapaukseen, niin sitä on noudatettava täsmällisesti ja koko laajuudessaan. Sääntöjen tulkintaongelmat koskevat korostetusti säännön soveltumista tai sen soveltamisalaa - kyse on normin pätevyydestä, siis tuleeko sääntö sovellettavaksi vai ei.²³

Periaatteilla Alexy käsittää oikeusnormeja, jotka ovat luonteelta *optimointikäskyjä*. Periaatteen soveltamisen kannalta jokin oikeushyvä on toteutettava niin pitkälle kuin on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Periaatteelle ominaista painon ulottuvuus. Tämä tarkoittaa sitä, että periaatteet saavat erilaisissa yhteyksissä (kollisiot) erilaisia painoarvoja. Oikeusperiaatteen erona sääntöön Alexy näkee teoriassaan sen, että periaatteet ovat normeja, jotka vaativat oikeushyvän toteuttamista suurimmassa mahdollisessa määrin. Periaatteet ovat voimassa koko oikeusjärjestyksen tasolla ja niitä voidaan soveltaa enemmän tai vähemmän. Tuomioistuimen tulisi ratkaisutoiminnassaan pyrkiä toteuttamaan kilpailevat periaatteet niin pitkälle kuin reunaehtojen puitteissa on mahdollista: periaatteiden välinen ristiriita on Alexyn mukaan ratkottava periaatteiden välisellä punninnalla. Periaatteita punnittaessa ei ole kyse normin pätevyydestä, vaan missä määrin periaate tulee sovellettavaksi. Periaatteiden voimassaolo perustuu siihen, että periaate on soveltuva ainakin yhdessä oikeusjärjestyksen piirissä ratkaistavassa kysymyksessä. Siten periaatepunninnassa ”hävinnyt” periaate ei menetä mitään voimassaolostaan, sillä soveltaminen optimoidaan aina ratkaistavassa kysymyksessä uudelleen. Toisaalta periaatteen toteutumista rajoittavat mahdollisesti tilanteessa ilmenevät tosiasialliset olosuhteet, toisaalta muut periaatteet ja oikeussäännöt.²⁴

Perusoikeussäännöksellä voi olla sekä sääntö- että periaateulottuvuus. Tämä johtuu Alexyn teoriassa luonnollisesti siitä, että absoluuttiset periaatteet eivät istu sääntö-periaate-jaotteluun. Jos jokin periaate olisi siis niin vahva, että se saa kaikissa soveltamistilanteissa etusijan, on kyse säännöstä. Alexy antaa esimerkin ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteen kautta. Hänen mukaansa normin absoluuttisuus ei nojaa siihen, että normi periaatteena on absoluuttinen vaan siihen, että normilla on sekä sääntö- että periaateulottuvuutensa. Ja

²³ Alexy 2002, 44–60.

²⁴ Alexy 2002, 50–57.

toisaalta myös, jos sääntö jouduttaisiin alistamaan punninnalle, kyse on normin periaateulottuvuudesta. Ihmisarvoperiaatteen tapauksessa on kyse myös siitä, että normin periaateulottuvuus on niin vahva, että se useimmissa tapauksissa saa etusijan olematta kuitenkaan ehdoton tällä ulottuvuudella. Sovellettaessa ihmisarvonormia sääntönä kysytään, syrjäytyykö sääntö vai ei. Ihmisarvoperiaatteen etusija muihin periaatteisiin nähden ratkaistaan ihmisarvosäännön sisällön avulla. Absoluuttinen ei siis ole periaate, vaan sääntö, jota ei (semanttisen avoimuutensa vuoksi) ole tarvetta rajoittaa.²⁵

Siten myös, vaikka perustuslain perusoikeussäännökset ovat muotoilultaan usein varsin yleisiä, niistä voitaisiin lukea tai johtaa silti täsmällisiä sääntöjä, joille on ominaista joko-tai-luonne. Sama perusoikeussäännös voi sisältää sekä periaatteen että säännön, ja sääntöjä voi olla yksi tai useampi soveltamisalaltaan suppeampi. Tällainen sääntö käsitetään perusoikeuden ytimeksi, koko oikeusjärjestyksen tasolla olevan periaatteen ohella. Saman perusoikeussäännöksen sisältämät säännöt ja periaatteet ovat erillisiä oikeusnormeja, joita sovelletaan oman normityypinsä mukaisesti. Säännön soveltamisala tulkinnalla määrittäen ja periaatteita toisia periaatteita vasten punniten.²⁶

Tässä tutkielmassa sääntöihin ja periaatteisiin suhtaudutaan Alexyn lähtökohdista edellä mainittua termistöä käyttäen. Luokittelua sääntöihin ja periaatteisiin ei tehdä normiformulaation tasolla (vaikkakin viitteitä normin vaikutuksesta voidaan tällä tasolla saada, vrt. ehdottomat kiellot jäljempänä). Lähtökohtana on, että perusoikeussäännöksillä on sääntö- tai periaatevaikutus tai, että normi tulee sovellettavaksi sääntönä tai periaatteena.

2.1.1 Periaatteiden välinen punnintana

Periaatteiden välisissä ristiriidoissa kyse on kilpailevien periaatteiden tapauskohtaisen painoarvon määrittämisestä. Siten periaatteiden väliseen punnintaan ei Alexyn mukaan ole sellaisia ennakolta asetettuja etusijajärjestyksiä: periaate voi syrjäyttää toisen yksissä olosuhteissa, mutta taipua sille toisissa. Siksi periaatteet eivät ole ratkaisun kannalta määrääviä, vaan luonteeltaan pikemmin *prima facie* vaatimuksia, jotka määrittävät ratkaisun

²⁵ Alexy 2002, 62–64, jossa Alexy mm. toteaa: “This point can be made more generally: if human dignity takes precedence at the level of principle, then it has been breached at the level of rule.”

²⁶ Alexy 2002: 83–86.

suuntaa.²⁷ Alexyn teoriassa periaatteille tunnusomainen painon ulottuvuus ilmenee hänen muotoilemassaan yleisessä punnintasäännössä, jonka mukaan mitä suurempi on jonkin periaatteen toteutumatta jäämisen aste tai siihen kohdistuva rajoitus, sitä tärkeämpää tulee olla toisen punnittavana olevan periaatteen toteutuminen.²⁸

Periaatteiden välillä käytävä punnita liittyy erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimukseen, jonka mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myös saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Periaatteet voivat kilpailla keskenään ainoastaan, kun ne vaikuttavat eri suuntiin. Tällöin niitä on punnittava toisiaan vasten. Vähemmän painavaksi tietyssä tilanteessa todettu periaate ei menetä voimassaoloaan eikä vaikutustaan muissa ratkaisutilanteissa. Jos perusoikeusnormi on periaate ja sen seurauksena perusoikeusnormin suojaama oikeushyvä tulkitaan periaatteen tyyppiseksi, oikeutta toteutetaan optimoiden - oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien mukaan.

Perusoikeussäännöksiin kiinnittyvillä periaatteilla on huomattava prima facie -painoarvo periaatteiden välisessä punninnassa. Tosin perusoikeuksien keskinäisissä punnintatilanteissa ei ole ennakkollisia etusijajärjestyksiä ainakaan yleisesti. Siten perusoikeussäännökseen kiinnittyvä periaate ei voi kuitenkaan vaatia itselleen lopullista etusijaa kaikissa tilanteissa, vaan joissakin asetelmissa toinen periaate saattaa lopullisessa arvioinnissa ja määrättyssä kontekstissa (all things considered) saada siihen nähden etusijan. Tämä edellyttää kuitenkin painavia vasta-argumentteja, joilla perusoikeuden prima facie -etusija voidaan kääntää jonkin muun periaatteen eduksi lopullisen punninnan tuloksena.²⁹ Arviointiin voidaan ajatella vaikuttavan, että mitä *keskeisempään* perusoikeuden käyttömuotoon perusoikeusrajoitus kohdistuu, eli mitä lähempänä liikutaan perusoikeuden ydinaluetta ja mitä voimakkaammasta

²⁷ Alexy 2002, 50–.

²⁸ Alexy 2002, 102–107; ks. Alexy 2002, 418–419, jossa täydennyksenä punnintasääntöön: ”The more heavily an interference in constitutional right weights, the greater must be the certainty of its underlying premisses.”; Ks. Viljanen 2001, hän muotoilee perusoikeus rajoituksiin soveltuen punnintasäännön seuraavasti: ”Mitä enemmän perusoikeutta A rajoitetaan tavoitteen B vuoksi, sitä tärkeämpää tulee olla B:n toteutuminen; Alexyn punnintakaavasta myös Lavapuro 2012, 155–164.

²⁹ Viljanen 2001, 216.

perusoikeuden rajoituksesta on kyse, sitä painavampi tulee olla hyväksyttävän rajoitusperusteen, jonka toteuttamiseksi rajoitus toimeenpannaan.³⁰

2.1.2 Sääntökonfliktit

Aidosta perusoikeuskonfliktista on kyse, kun eri henkilöiden eri perusoikeudet ovat keskenään ristiriidassa.³¹ Jollei ristiriitaa voida poistaa tulkinnallisesti, toinen oikeussäännöistä on katsottava kyseisessä tilanteessa pätemättömäksi. Sääntökonfliktit ratkeavat Alexyn teoriassa poikkeusklausuulin tai derogaatioperiaatteen avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi periaatteet, joiden mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat lex generali*). Tulkinnallisesti ristiriidan poistaminen tapahtuu esimerkiksi tulkitsemalla oikeussääntöä siten, että siihen katsotaan sisältyvän soveltuva poikkeus.³²

Sääntö voi siis väistyä poikkeuslausekkeen myötä ja poikkeuslauseke voi liittyä sääntöön myös periaatteen perusteella. Säännön ja periaatteen välinen ristiriita ei siis Alexyn hahmotelmassa ratkea välittömästi säännön eduksi. Säännön sivuuttaminen ei kuitenkaan voi perustua ainoastaan periaatteen painoarvoon suhteessa sääntöä tukevaan periaatteeseen. Periaatteen ja säännön välisessä ristiriidassa Alexy antaa lisäksi merkitystä oikeusjärjestyksessä sääntöjen takana vaikuttaville taustaperiaatteille, kuten sille, että laki on lainsäätäjän tahdon ilmaisu ja niitä tulee noudattaa sekä että vakiintuneesta tulkinnasta ei tule poiketa ilman hyvää syytä. Tällöin periaatetta punnitaan myös vasten ristiriidassa olevan säännön taustaperiaatteita. Periaate on kuitenkin *prima facie* -peruste, kun sääntö on ehdoton peruste.³³

Perustuslain 106 § käskää antamaan etusijan perustuslain säännökselle, kun tavallinen laki on sen kanssa ilmeisessä ristiriidassa.³⁴ Perustuslain etusijasäännös tuo suomalaiseen

³⁰ Ks. Viljanen 2001: 219–220.

³¹ Ks. Scheinin 2012, jossa erotuksena tilanteet, joissa mm. saman henkilön eri perusoikeudet ovat keskenään ristiriidassa tai eri henkilöiden vaateet ovat ristiriidassa ja perustuvat samaan perusoikeuteen.

³² Alexy 2002: 49–50.

³³ Alexy 2002: 58.

³⁴ Perustuslain 106 § on ollut uudelleenarvioinnin kohteena. Erityisesti on ollut pohdittavana, tulisiko luopua siitä edellytyksestä, jonka mukaan eduskuntalain säännöksen syrjäyttäminen ja etusijan antaminen perustuslailla edellyttää ristiriidan ilmeisyyttä. Perustuslain tarkistamistyöryhmä 2008 katsoi, että perustuslain tarkistamisen yhteydessä oli aiheellista harkita ilmeisyyskriteerin poistamista (OM työryhmämietintö 2008:8 s. 62). Valtioneuvoston 30.8.2008 asettama parlamentaarinen komitea (perustuslain tarkistamiskomitea, mietintö 9.2.2010) on kuitenkin yksimielisesti päätenyt siihen, että perustuslain 106 § tuli säilyttää entisellään.

perustuslakivaliokunnan harjoittamaan perustuslainmukaisuuden valvontaan joustavuutta. Ilmeisyyskriteeri kuitenkin toisaalta painottaa tuomioistuimien pidättyväisyyttä suhteessa lainsäätäjän tekemiin ratkaisuihin.³⁵ Tarmo Miettinen kirjoittaa, että lähtökohtaisesti vain sääntöinä pidettävät perusoikeusnormit voivat saada aikaan toisen säännön syrjäyttävän vaikutuksen. Tällöin yksittäistapauksessa tavallisen lain sääntö menettää voimassaolonsa. Miettinen katsoo, että perustuslain perusoikeussäännös ei voine olla 106 §:n tarkoittamassa ilmeisessä ristiriidassa tavallisen lain kanssa, mikäli perusoikeusnormilla olisi periaatevaikutus ja se tulisi toteutettavaksi optimoiden, mitä suurimmissa määrin. Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiseksi katsottavat vaihtoehdot.³⁶

Kuitenkin poikkeus voi liittyä sääntöön myös periaatteen perusteella.³⁷ Korkein oikeus on ratkaisussaan 2012:11 koskien isyyden vahvistamista katsonut, että ennen isyyslain voimaantuloa syntyneisiin sovellettu isyyslain voimaannpanosta annetussa laissa³⁸ säädetty viiden vuoden kanneaika isyyden vahvistamiselle on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa.³⁹

Tapauksessa A oli saanut tietää isänsä nimen vasta sen jälkeen, kun isyyslain voimaannpanosta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetty viiden vuoden kanneaika oli päättynyt. Kun isyyttä ei tunnustettu, A nosti kanteen isyyden vahvistamiseksi. Korkein oikeus katsoi, että kanneaikasäännöksen soveltaminen tässä tapauksessa oli ristiriidassa perustuslain 10 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan kanssa.

Etusijaperiaatteiden lisäksi perustuslain 107 § kieltää tuomioistuinta tai muuta viranomaista soveltamasta asetusta tai muuta lakia alemman asteista säädöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

³⁵ Tuomioistuimien ja lainsäätäjän rooleista sekä pidättyväisyysopista ks. Putkonen 2018.

³⁶ PeVM 10/1998, s. 31 todetaan, että ”Ilmeisyysvaatimus tarkoittaa sitä, että lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisenä kysymyksenä tulkinnanvarainen.”

³⁷ Ks. Karhu (aik. Pöyhönen) 1998, 43–46, jossa Karhu katsoo, että säännön ja periaatteen kollisio ratkeaa säännön voimassaolotyyppin perusteella. Vain heikko (periaatetyyppinen) sääntö voi tulla punnittavaksi periaatetta vasten. Tällöin vaakakupeissa ovat säännön voimassaoloa edellyttävät arvot ja tavoitteet ja toisaalta suoraan tapaukseen sovellettavat periaatteet.

³⁸ 701/1975, 7 §:n 2 momentti.

³⁹ Ks. KKO 2003:107 esittelijän mietintö, jossa katsotaan kanneajan rajoituksen olevan syrjintäkiellon vastainen asettaen henkilöt erilaiseen asemaan iän perusteella ilman hyväksyttävää syytä.

Kanneaikaa koskeva säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta ja isyys vahvistettiin.

Perusteluissaan⁴⁰ KKO katsoo, että *kilpailevien perusoikeuksien* (isyiden vahvistamista ajavan yksityiselämän suojaan liittyvät intressit ja toisaalta oletetun isän ja hänen perheensä etu sekä lain sanamuodossa pysymistä tukeva yleinen oikeusvarmuus ja ennakoitavuus) ratkaiseminen *tapauskohtaisella punninnalla* merkitsee sitä, että kanneaikasääntelyyn yleisesti liittyvät oikeusvarmuuden ja vallitsevien olojen suojaamisen tavoitteet jäävät pääosin saavuttamatta.⁴¹ Silti KKO katsoo arvioidessaan kannerajoitusta yksittäisasiana (ratkaisun kohta 34), että:

B:llä on ollut kanteen johdosta aihe ja kaikissa oikeusasteissa tilaisuus tuoda esiin sellaisia hänen tai hänen perheensä oikeuksiin liittyviä seikkoja, joiden vuoksi A:lle ei tulisi antaa tilaisuutta ajaa isyyskannetta. Tällaisia painavia perusteita, jotka tulisi *punninnassa* [kurs. tässä] ottaa huomioon isyyden vahvistamista vastaan puhuvina seikkoina, ei kuitenkaan ole esitetty. Pelkästään B:n luottamusta voimassa olevan lain nojalla syntyneeseen tilanteeseen ei voida pitää tällaisena perusteena.

Kuten Ida Koivisto huomauttaa vertailtuaan virkamiesoikeudellisia oikeustapauksia KHO 2012:54 ja KHO 2008:25, joissa valituskieltoa on tarkastelu PL 21 §:n sekä EIS 6(1) artiklan kannalta, lähes identtiset oikeuskysymykset voidaan ratkaista yhdessä tilanteessa perustuslain 106 §:n syrjäyttävään normikontrolliin ja toisessa tilanteessa perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan nojautuen. Siten voidaan tulkita, että valituskiellon perustuslainmukaisuus on tapauskohtaista ja suhteellista. Tämä kertoo siitä, että sama oikeuskysymys voidaan hahmottaa tilanteesta riippuen sääntö- tai periaatekonfliktina.⁴²

Etusijan antaminen perustuslaille sen ollessa tavallisen lain kanssa ristiriidassa ei kuitenkaan koske viranomaisen hallintotoimintaa vaan vastakohtaispäätelmän kautta ainoastaan tuomioistuimia. Tästä syystä siis, jos hallintoviranomaisen soveltama tavallinen laki on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen ilmaiseman säännön kanssa, tulee ristiriidassa

⁴⁰ Tuomion kohta 28.

⁴¹ Ks. Lavapuro 2012, 164–174, jossa Lavapuro purkaa korkeimman oikeuden ratkaisussa käytä punnintaa Alexyn punnintamallin kannalta.

⁴² Koivisto 2013, 1036–1042.

oleva perustuslain säännös sovellettavaksi periaatteena. Viranomainen voi yksinkertaistetusti tulkita tavallisen lain säännöstä perusoikeusmyönteisesti, mutta ei soveltaa perustuslaki sääntönä niin, että tavallisen lain säännös tulisi syrjäytetyksi. Tähän on kiinnittänyt huomion myös Tarmo Miettinen, joka väitöskirjassaan esittää, että ydinalueopin kehittämisellä voitaisiin vastata lainsoveltamistilanteissa ilmeneviin ristiriitoihin.⁴³

2.2 Perusoikeuksien sisällön määrittelyn lähtökohdista lyhyesti

Sen lisäksi, että perusoikeudet itsessään ovat rajoitettavissa olevia oikeuksia myös niiden rajoituksilla on katsottava olevan rajat. Periaatteiden pohjalta tarkasteltuna rajoitus on hyväksyttävissä, mikäli rajoitusta puoltavat periaatteet ovat painavampia kuin rajoituksen kohteena oleva periaate. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus osana yleistä rajoitusedellytystestiä asettaa myös tällaisen rajan oikeuteen puuttumiselle. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus nähdään vaikutukselta erilaisena: jos kyse on sellaisesta puuttumisesta perusoikeuden käyttöön, että se tulee ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen kieltämäksi, on kyse perusoikeuden sääntövaikutuksesta. Testiä sovellettaessa tämän osakokeen osalta joudutaan lähtökohtaisesti ottamaan kantaa siihen, kuinka rajoitettava oikeushyvä sijoittuu suhteessa perusoikeuden suoja-alaan. Kyse on siis pohjimmiltaan siitä, miten perusoikeuden sisältö määräytyy (abstraktilla tasolla) ja onko ydinalue, jolle kajoamista ei voida tehdä tavallisella lailla, absoluuttinen vai relatiivinen.

2.2.1 Absoluuttinen vai suhteellinen ydinalueen koskemattomuus

Relatiivisen lähestymistavan⁴⁴ mukaan kunkin perusoikeuden ydinsisältöä ei voi määritellä abstraktilla tasolla. Tällöin voidaan vain yksittäistapauksessa arvioida asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella, onko kyseessä perusoikeuden ydinsisältö. Tällöin perusoikeuden

⁴³ Miettinen 2001, 114–115; ks. Scheinin 2012, 137, joka katsoo, etteivät säännön luonteiset oikeusnormit, oikein tulkittuina, koskaan voi olla keskenään ristiriidassa, jollei kyse ole perustuslainsäätäjän virheestä: ”Säännöluonteisten perusoikeusnormien aito konflikti on mahdollinen vain, jos perustuslainsäätäjä on tehnyt virheen ja kirjoittanut perustuslakiin kaksi perusoikeutta, jotka ilman tulkinnanvaraa asettavat valtiolle samaan oikeussuhteeseen nähden loogisesti vastakkaiset velvollisuudet tehdä sekä A että samanaikaisesti sen vastakohta ei-A. Nämä velvoitteet kuuluisivat kummankin perusoikeuden olennaiseen sisältöön (ydinalueeseen) ja edustaisivat säännön luonteista oikeusnormia, jonka soveltamisalan piirissä normin asettama käsky on ehdoton. Tuomioistuimen tulisi tehdä ratkaisu, joka säilyttäisi oikeusjärjestyksen koherenssin: toisen säännön sanamuodon mukaisen tulkinnan supistaminen. Supistava perusoikeus olisi aito poikkeus toisesta säännöstä.”

⁴⁴ Saksalaisen valtiosääntöoikeuden relatiivisista Wesensgehalt-teorioista ks. mm. Stelzer 1991, s. 49–83.

ydinsisältö määritty sen perusteella, mitä eri suuntaan vaikuttavien periaatteiden punninnan jälkeen jää oikeudesta jäljelle. Rajoitukset, jotka täyttävät suhteellisuusvaatimuksen eivät loukkaa perusoikeuden ydinsisältöä yksittäistapauksessa. Tämä lähestymistapa palauttaa ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen suhteellisuusvaatimukseen ja vie itseasiassa perusoikeuden ydinsisällön suojalta itsenäisen merkityksen.⁴⁵

Jos perusoikeuden ydinalue taas käsitetään absoluuttisena, nähdään että jokaisella perusoikeudella on ydin, johon ei voida missään tapauksessa puuttua. Tämä siis on jokaisella perusoikeudella olemassa huolimatta siitä, onko se konkretisoitunut tai hahmottunut lainsäädännössä tai lainkäytössä. Saksalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa teoriassa tällaisena kiinteänä ytimenä on nähty esimerkiksi kunkin perusoikeuden ihmisarvon käsitteeseen kiinnittyvä sisältö.⁴⁶

Näiden kahden teorian kautta hahmottuu erilainen kuva perusoikeuden ydinalueen suojan tehtävästä. Jos perusoikeuden ydinalue hahmotetaan pysyvänä ja absoluuttisena on ydinalueen koskemattomuuden kriteeri ikään kuin kilpaileva suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Yhden yleisen rajoitusedellytystestin osakokeen, oikeasuhtaisuusvaatimuksen, sallima rajoitus saattaa olla ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen vastainen. Jos taas ydinalueen suojaa lähestytään relatiivisen teorian kautta, siten että perusoikeuksien ydinalue on jotain tapauskohtaisesti määrittyvää, joka jää jäljelle, kun suhteellisuusvaatimuksen mukainen punninta on rajoittamisedellytyksiä tarkasteltaessa tehty, ei ydinalueen koskemattomuuden vaatimus juurikaan tuo mitään lisää, mitä ei olisi oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kautta tavoitettavissa.⁴⁷

Alexyn mukaan jotkin saksalaisen valtiosääntötuomioistuimen ilmaisut tukevat absoluuttista teoriaa, mutta on myös relatiivista teoriaa tukevia kannanottoja. Alexyn kanta perustuu siihen, että perusoikeusperiaatteesta tulee sitä vastustuskykyisempi, mitä pidemmälle toinen periaate väistyy; lopulta vastakkaisilta perusteilta edellytetään suhteettoman suurta painoarvoa. Näin periaatteen suoja muotoutuu niin vahvaksi, että voidaan puhua absoluuttisesta suojasta.

⁴⁵ Alexy 2002, 193–196.

⁴⁶ Viljanen 2001: 236; Ks. esim. Alexy 2002, s. 267–272

⁴⁷ Ks. Miettinen 2001: 90–92 ja Viljanen 2001: 174–175, joka katsoo, että ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen erityisestä suhteesta kertoo se, että saksalainen perustuslaki ei sisällä yleiseen muotoon kirjoitettua vaatimusta rajoitusten suhteellisuudesta, vaikka sen merkitys rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on mitä keskeisin.

Alexyn mukaan perusoikeuden ydinsisällön suoja ei tuo perusoikeuden rajoitettavuuteen mitään, mikä ei sisälly jo suhteellisuusperiaatteeseen.⁴⁸ Tällä Alexy tarkoittaa sitä, että on käytännössä mahdollista soveltaa perusoikeusnormeja niin, että käytössä on puhtaasti perusoikeusnormien periaateulottuvuus. Tähän viittaavat havainnot erityisesti saksalaisesta valtiosääntötuomioistuinkäytännöstä.

2.2.2 Perusoikeus ja sen rajoitus perusoikeuden sisällön määrittäjinä

Perusoikeuden ehdottomasti suojattua ydintä määrittäessä on välttämättä otettava jollain tasolla kantaa siihen, kuinka perusoikeuden sisältö määrittyy.⁴⁹ Alexy käyttää ulkoisten rajojen ja sisäisten rajojen teorioita, jotka toisaalta määrittävät perusoikeuden soveltamisalaa ja toisaalta vastaavat kysymyksiin perusoikeussuojan voimakkuudesta.⁵⁰ Ulkoisten rajojen teoriassa nimensä mukaisesti perusoikeuden sisältö määräytyy perusoikeudesta ulkoisten lähtökohtien kautta. Tässä tapauksessa siis tarkastelemalla perusoikeutta rajoittavaa rajoitusta ja tälle rajoitukselle perusoikeuden määrittämiä rajoja.⁵¹ Alexy erottaa oikeuden sellaisenaan ja sen, mitä oikeudesta jää rajoituksen jälkeen. Tätä kuvaa esimerkiksi sananvapaus-perusoikeus⁵², joka sellaisenaan kattaisi kaikki sananvapauden käytön muodot. Lainsäätäjä on kuitenkin katsonut, että kaikki sananvapauden käytön muodot eivät nauti yhtäläistä perusoikeussuojaa, vaan esimerkiksi rikoslaissa on kriminalisoitu vahingoittamistarkoituksessa esitetyn valheellisen tiedon levittäminen toisesta henkilöstä. Tällaisena (rajoitettuna) oikeudet meille useimmiten näyttäytyvät.⁵³

Sisäisten rajojen teoriassa oikeuden sisältö määrittyy oikeudesta itsestään käsin. Sisäisten rajojen teoria ei tee eroa oikeuden ja sen rajoitusten välillä, vaan kyse on yhdestä ja samasta asiasta: oikeudesta, jolla on tietty sisältö irrallaan ja riippumatta oikeuteen kohdistuvista rajoituksista. Tästä lähtökohdasta tarkasteltaisiin ensi sijassa jotakin oikeuden käytön muotoa ja sen sijoittumista oikeuden ulottuvuuksilla, fokus olisi siten oikeuden laajuudessa.

⁴⁸ Alexy 2002: 192–196; ks. Miettinen 2001: 91.

⁴⁹ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015a.

⁵⁰ Ks. Alexy 2002, 179–181.

⁵¹ rajoittamisrajoitukset (saks. Schranken–Schranken).

⁵² PL 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

⁵³ Alexyn 2002, käyttämä moottoripyöräilijä-esimerkki s. 183.

Esimerkiksi edellä mainittu mainonta on tunnistettu sananvapaus-perusoikeuden suojaamaksi oikeushyväksi.⁵⁴

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelon kirjoitustavasta voi jo hahmottaa sen, että perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä valtaosa luontuu tarkasteltavaksi ulkoisten rajojen teorian kautta. Sanamuotonsa mukaisesti ne ohjaavat tarkastelun siihen, että onko rajoitus hyväksyttävä tai suhteellisuusvaatimuksen mukainen.⁵⁵ Rajoitusedellytystestin vaatimus siitä, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta taasen ohjaa tarkastelua sisäisten rajojen teorian suuntaan. Tällöin perusoikeussuojan ydinalueopin mukainen ydinalueen raja hahmottuu sisäisten rajojen kautta perusoikeuden rajoitusedellytyksiä analysoitaessa.⁵⁶ Tällöin rajoituksen kohteena oleva toiminto olisi tarkastelun kohteena itse rajoituksen sijaan, siten että rajoituksen kohteena oleva toiminto tulee yksittäin sijoitetuiksi sitä suojaavan perusoikeuden suoja-alaan.

⁵⁴ Alexy 2002, 178–184.

⁵⁵ PeVM 25/1994 vp.

⁵⁶ Neuvonen ja Rautiainen 2015a, 30–31, katsovat, että vaikka juuri rajoitusedellytystesti liittyy suomalaisen perusoikeusajattelun ulkoisten rajojen malliin, siihen sisältyy myös implisiittisten sisäisten rajojen mallin mukaisia piirteitä. Erityisesti rajoitusedellytystestiin sisältyvää ydinalueoppia käytetään tosiasiasa kääntäen eli nimeämään joitakin asioita joko heikon perusoikeussuojan piiriin tai sitten kokonaan perusoikeuden suoja-alaan ulkopuolelle.

3 PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄN MUUTOKSESTA JA LÄHTÖKOHDISTA

Hallitusmuodon 1919 perusoikeussäännöksissä ei ollut yleisesti määritelty kuinka pitkälle lakiin perustuva rajoitusmahdollisuus ulottuu ja useat perusoikeudet sisälsivät avoimia lakivaroja, jotka mahdollistivat perusoikeuden rajoittamisen tavallisella lailla⁵⁷. Lakiviittaukset eivät siten pääsääntöisesti sisältäneet mitään ehtoja tällaiselle täsmäntävälle tai rajoittavalle laille. Avointen lakiviittausten taustatavoitteena, hallitusmuotoa säädettäessä, oli perustuslailla pidättää eduskuntalain alaan sellainen kansalaisen oikeuksia koskeva sääntely, joka Venäjän vallan aikana oli toteutettu hallinnollisessa järjestyksessä. Poikkeuslailla voitiin sen sijaan puuttua perusoikeuden ydinsisältöönkin. Poikkeuslakijärjestelmä osaltaan oli vahvistanut sitä, että perusoikeuksien merkitys oli korostunut lähinnä lakiehdotusten säätämisyjärjestystä arvioitaessa.

Poikkeuslakimenettely oli lisäksi mahdollistanut sen, että perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla oli voitu periaatteessa puuttua myös perusoikeuden ydinsisältöön, vaikka tulkinnoissaan perustuslakivaliokunta oli muutoin lähentynyt ajatusta perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta. Perusoikeuksien suoja oli lähinnä vain muodollinen. Keskeiseksi oli noussut punninta säätämisyjärjestyksen ja määräenemmistövaatimuksen suhteen eikä niinkään perusoikeuden olennaisen sisällön loukkaamattomuuden takaaminen. Ongelmallista oli, että poikkeuslakimenettely ei asettanut ehdottomia esteitä edes laeille, jotka puuttuivat perusoikeuden ydinalueeseen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä oli jo kehittynyt kriteeristö, jonka mukaan vähäinen kajoaminen perusoikeuteen voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta oli usein korostanut, että ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset olivat mahdollisia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Toisaalta mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pidemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voitiin säätää lailla.⁵⁸

⁵⁷ Esim. HM 7 §:n mukaan ”Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, *mikäli laissa ei ole toisin säädetty*. Suomen kansalaisen oikeudesta lähteä maasta olkoon voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.” Lakivaraukset kuuluivat myös ”mikäli laissa ei ole toisin säädetty”, ”mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty”.

⁵⁸ Esim. Pevl 14/1982 vp, 18/1982 vp, 2/1986 vp.

3.1 Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus muutoksessa

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimukseen viitattiin yleisellä tasolla ainoastaan arvioitaessa perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten merkitystä. Esityksen mukaan useat perusoikeudet ehdotetaan turvattavaksi varauksin ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” tai ”sen mukaan kuin lailla säädetään”. Tällaisen kirjoittamistavan todettiin suhteellistuttavan jo sinänsä asianomaista perusoikeutta ja antavan lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa. Hallituksen esityksen mukaan viittaus lailla säätämiseen ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan esimerkiksi perusoikeuden ydinsisältöön.⁵⁹

Eduskunnan perustuslakivaliokunta formuloi vuoden 1994 valtiopäivillä perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössään perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen lyhyesti: ”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.”⁶⁰ Valiokunta ei tarkemmin selittänyt kannanottoaan, eikä myöskään tarkemmin määritellyt sitä, mitä perusoikeuden ytimellä tarkoitetaan. Kannanotto kuitenkin ilmenee käsitys, jonka mukaan perusoikeuksilla on eräänlainen ydinalue, joka tulee jättää koskemattomaksi.

Laajemmin perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta sivuttiin perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä perusoikeuskomitean mietinnössä vuodelta 1992, jolloin pohjalla oli vuoden 1919 hallitusmuoto.⁶¹

3.1.1 Perusoikeuskomitea 1992

Perusoikeuskomitea katsoi ehdotuksessaan, että on ensisijaisen tärkeää, että perusoikeuksien rajoitukset pystytään pitämään mahdollisimman vähäisinä. Tämän vuoksi katsottiin tarpeelliseksi, että perustuslaki itse asettaa rajat ja ehdot sallituille perusoikeusrajoituksille. Tämä oli läheisesti yhteydessä siihen, että perusoikeuskomitea katsoi, että poikkeuslakimahdollisuudesta luovuttaisiin perusoikeussäännöksiä osalta.

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 30

⁶⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5

⁶¹ Suomen Hallitusmuoto 94/1919.

Perusoikeuskomitea piti kuitenkin silmällä sitä, että perusoikeudet ovat tulleet lähinnä lainsäätäjää rajoittaviksi, eivätkä niinkään kansalaista hallintoviranomaiselta suojaaviksi. Perustuslain teksti ja noudatettu perustuslain tulkintakäytäntö olivat etääntyneet toisistaan lainsäädäntökäytännössä kehitettyjen rajoitusten lisäkritereiden johdosta.⁶²

Komitea katsoi, että eduskunnan määräenemmistöllä oli reaalin mahdollisuus tehdä tyhjäksi perusoikeuden olennainen sisältö poikkeuslakimenettelyn turvin. Erityisesti sellaiset perusoikeuden ulottuvuudet, jotka nojaavat julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvoitteisiin (TSS-oikeudet) eivät sovi säätämisyjärjestykseen painottuvaan poikkeuslakimenettelyyn. Perusoikeudet olivat kuitenkin käytännössä muodostuneet poikkeuslakimenettelyn merkittävimmäksi sovellutusalueeksi.⁶³ Komitea katsoikin, että vastaisuudessa perusoikeuksiin voitaisiin puuttua vain joko hallitusmuodon II luvun sallimalla tavalla tai muuttamalla itse perustuslain tekstiä. Ratkaisu edellyttäisi perusoikeussäännösten aiempaa yksityiskohtaisempaa kirjoittamistapaa.

Komitea huomautti ehdotuksessaan, että Suomessa on tavattu puhua perusoikeuden rajoittamisesta (limitation) silloinkin, kun rajoitus on kajonnut perusoikeuden ydinsisältöön ja pikemminkin kyse on ollut perusoikeudesta poikkeamisesta (derogation). Ehdotuksessa komitea erottikin ihmisoikeussopimukset esikuvinaan tavallisella lailla toteutettavissa olevan rajoituksen ja poikkeusoloja koskevat poikkeamiset.⁶⁴ Perusoikeuskomitean ehdotuksessa pohdittiin sekä mahdollisuutta kirjoittaa perusoikeuksien rajoitusedellytykset pykäläkohtaisesti kuhunkin perusoikeuteen että mahdollisuutta käyttää yhtä yleistä perusoikeuksien rajoitusedellytystä. Komitea arvioi, että kirjoittamalla rajoittamisperusteet perusoikeuskohtaisesti tulisivat kunkin oikeuden erityispiirteet otetuksi huomioon. Tällöin kirjoitettaessa rajoitusperusteet tyhjentävästi välttyttäisiin aiheettoman avoimilta rajoitusvaltuuksilta. Komitea huomioi, että kirjoittamistapa olisi tällöin perusoikeussäännöksillä pitempi ja saattaisi siirtää huomion perusoikeuden rajoittamisvaltuuksiin turvaamisen sijaan.⁶⁵

⁶² KM 1992:3 s. 133–138.

⁶³ Vuosina 1919–1986 säädettiin yhteensä 711 perusoikeuspoikkeusta. Suurin osa säädetyistä poikkeuksista koski HM 6 §:n omaisuuden suoja; Ks. KM 1992:3 s. 141–142.

⁶⁴ KM 1992:3 s. 134–135.

⁶⁵ KM 1992:3 s. 138.

Oikeuskohtaisia rajoituslausekkeita täydentämään perusoikeuskomitea ehdotti yleistä rajoituslauseketta, jonka ongelmana yksistään käytettynä nähtiin oikeuskohtaisten erojen huomiotta jääminen, säännöksen avoimuus ja selkeyden kärsiminen. Komitea katsoi mietinnössään, että yleinen rajoitusedellytys määrittäisi vähimmäisehdot, jotka kaikkien perusoikeusrajoitusten tulisi täyttää. Rajoitusten tulisi olla lailla erikseen säädettyjä, täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eikä rajoitus saisi puuttua perusoikeuden *olennaiseen sisältöön*. Rajoitusten tulisi lisäksi olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa sekä välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.⁶⁶ Perusoikeuskomitean mietinnössä todetaan perusoikeuksien sääntö-periaate-ulottuvuuksista, että:

Asetelma on esitettävissä myös siten, että kustakin perusoikeussäännöksestä on johdettavissa sekä kiinteitä, tietyn lopputuloksen määrääviä normeja (sääntöjä) että näiden perusoikeuden olennaiseksi sisällöksi luonnehdittavien kiinteiden normien ulkopuolella vaikuttavia argumentteja (periaatteita). Eri perusoikeuksista johdettavia periaatteita voidaan punnita toisiaan vasten, mutta tällainen punninta ei oikeuta rajoittamaan säännön luonteisen perusoikeusnormin soveltamisalaa eli puuttumaan kyseisen perusoikeuden olennaiseen sisältöön.⁶⁷

Komitea katsoi, että lainsäädäntökäytännössä tulisi tarkemmin ratkaistavaksi kunkin oikeuden ydinsisältö, mutta piti lähtökohtana, että syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät puuttumista perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Komitea huomautti, että joidenkin oikeuksien kohdalla ydinalueen osoittaminen on suhteellisen helppoa, kuten sananvapausperusoikeuden, jonka säännös eksplisiittisesti kieltää ennakkosensuurin.⁶⁸ Tarkkarajaisiksi ja poikkeuksettoman säännön muotoon kirjoitettuihin perusoikeuksiin ei voitaisi komitean ehdottaman olennaisen sisällön säilyttämisen turvin kajota. Tällöin jokainen puuttuminen tulisi tulkittavaksi kielletyksi ydinalueeseen puuttumiseksi.

Poikkeuslakimenettelystä luopumisen komitea katsoi olevan tärkeää erityisesti koskien sellaisia perusoikeusulottuvuuksia, jotka edellyttävät julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuden turvaamiseksi. Perusoikeusjärjestelmän kehittäminen kohti vahvempia TSS-

⁶⁶ Ehdotettu 16 a § 1 mom. kuului kokonaisuudessaan: Perusoikeuteen voidaan lailla erikseen säätää vain sellaisia rajoituksia, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.

⁶⁷ KM 1992:3 s. 383.

⁶⁸ KM 1992:3 s.

oikeuksia oli yksi peruste luopua poikkeuslakimahdollisuudesta. Myös velvollisuus pidättäytyä rajoittamasta perusoikeuden ydinalueen turvaamia toimintoja heijastuisi erityisesti TSS-oikeuksiin liitettyyn heikentämiskieltoon. Ehdotettu yleinen rajoitusedellytyssäännös nimittäin olennaisen sisällön koskemattomuusvaatimuksen kanssa kieltäisi pitkälle menevät lainsäädännölliset rajoitukset TSS-oikeuksiin. Arvioinnissa komitea katsoi kuitenkin lähtökohdan ydinsisällön määrittämiselle olevan perusoikeuden turvaamassa sisällössä eikä tavallisen lainsäädännön tasossa.⁶⁹

Perusoikeuskomitean mukaan arvioitaessa yksittäisen perusoikeuden rajoituksen olennaisuutta, tulisi kiinnittää huomiota myös perusoikeussäännösten muodostamaan kokonaisuuteen. Tämä siksi, että huomattavassa osassa käytännön tilanteita on kysymys paitsi yhden perusoikeuden rajoittamisesta, myös toisen perusoikeuden suojaamisesta. Komitea katsoi, että perustuslakivaliokunta voisi tulkintakäytännössään vakiinnuttaa jokseenkin kiinteitä etusijajärjestyksiä eri perusoikeuksien välille. Jännitteiden ratkaisemisessa ydinalueen koskemattomuuden vaatimus olisi ensisijainen työkalu ja tulkintalähtökohta.⁷⁰ Komitea viittaa lausunnossaan siihen, että ”perusoikeussäännöstö on ymmärrettävä kokonaisuutena, joka yhtäältä saattaa antaa suojaa sellaisillekin oikeuksille, jotka ovat seurausta useiden perusoikeussäännösten yhteisvaikutuksesta.”

Perusoikeuskonkurrenssilla tarkoitetaan juuri tällaista perusoikeuksien yhtymistilanteita, jossa useampi perusoikeus suojaa samaa toimintaa.⁷¹ Tilanteessa, jossa lainsäädäntöhankkeella rajoitetaan useamman kuin yhden perusoikeuden soveltamispiiriin kuuluvaa asiaa, tulee tarkasteltavaksi myös kysymys useamman kuin yhden perusoikeuden (ydinalueen) yhtymisestä. Tällöin lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee hahmottaa (yhteis-)vaikuttavien perusoikeuksien sisällöt.⁷²

⁶⁹ KM 1992:3 s. 382.

⁷⁰ KM 1992:3; ks. Neuvonen & Rautiainen 2013.

⁷¹ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2013; Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

⁷² Ks. luvussa 5.2.1 käsitelty taiteen- ja sananvapaudesta.

3.1.2 Perusoikeustyöryhmä 1992

Perusoikeuskomitean ehdotusten jatkovalmistelua varten asetettiin perusoikeustyöryhmä (Perusoikeustyöryhmä 1992). Perusoikeustyöryhmän mietinnössä suhtauduttiin kielteisesti poikkeuslakimahdollisuudesta luopumiseen. Ehdotuksessa katsottiin tarpeelliseksi säilyttää poikkeuslakimahdollisuus ja siihen liittyvänä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kirjaamisesta perustuslakiin luovuttiin. Perusoikeustyöryhmän mietinnössä viitattiin siihen, että perusoikeuskomitean esittämää rajoitusjärjestelmää oli eräissä komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa pidetty epäselvänä ja lisäselvityksiä vaativana. Kritiikki oli kohdistunut erityisesti komitean ehdotuksessa perusoikeusrajoituksen edellytykseksi asetettuun vaatimukseen, jonka mukaan perusoikeusrajoitukset eivät saa puuttua perusoikeuden olennaiseen sisältöön.⁷³ Rajoitusedellytysten kirjaaminen lakiin oli ollut kiinteässä yhteydessä siihen, että poikkeuslakimahdollisuudesta olisi luovuttu.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä⁷⁴ omaksuttiin tältä osin perusoikeustyöryhmän sääntelymalli. Joihinkin perusoikeussäännöksiin ehdotettiin tosin lisättäväksi kvalifioituja lakivarauksia, jotka jo säädöstasolla määrittelivät perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. Lakivarausjärjestelmä oli hallituksen ehdotuksessa kuitenkin siten aukollinen, ettei niiden avulla ollut tarkoituskaan säännellä kattavasti kysymystä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä. Esityksen perusteluista käy ilmi, ettei sellaisiakaan perusoikeuksia, joihin ei sisältynyt mitään nimenomaista rajoitusvaltuutta, ollut tarkoitettu ainakaan yleisesti ehdottomiksi. Perustelujen mukaan nimittäin perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, että niitä ei saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Hallituksen esityksessä viitattiinkin siihen, että lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä on jouduttu kehittelemään lisäкитеerejä, jotka perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tulee täyttää, jotta se voitaisiin säätää tavallisena lakina. Hallituksen esityksessä listattiin yleisesti jo tällaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusкитеerejä samansuuntaisesti kuin sittemmin perustuslakivaliokunnan mietinnössä.⁷⁵

⁷³ Perusoikeustyöryhmä 1992 s. 26–29.

⁷⁴ HE 309/1993 vp.

⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 29

3.2 Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin

Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikka pohja on erilainen, näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa. Sisällöllisesti on kysymys pitkälti samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät samalla kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.

Kansainvälisen sopimuskehityksen vuoksi Suomen perusoikeusjärjestelmä oli aiemmin useissa suhteissa jäänyt jälkeen ihmisoikeusnormiston kehityksestä. Tämä koski sekä turvattavien oikeuksien alaa että monissa tapauksissa myös yksittäisten oikeuksien sisältöä. Toisaalta ihmisoikeussopimukset eivät edellytä, että valtiot suojaisivat niiden sisältämät oikeudet nimenomaan perustuslaissa. Vuoden 1995 uudistuksen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme vastaa kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja menee osin pitemmälle korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä.

Vuonna 1966 Yhdistyneissä kansakunnissa (YK:ssa) laaditut ja vuonna 1976 voimaan tulleet taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/76) ovat saaneet kasvavan merkityksen niin lainvalmistelussa, eduskunnan toiminnassa, lainvalvonnassa kuin viranomaisissa ja tuomioistuimissakin. Vuonna 1990 ratifioitu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/90) muodostui eräänlaiseksi käännekohtaksi. Se toi yleiseen tietoisuuteen paitsi ihmisoikeussopimukseen liittyvät kansainväliset valvontajärjestelmät myös suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden soveltaa omien päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ja maamme oman oikeusjärjestyksen osaksi saatettuja sopimusmääräyksiä. Sopimuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti laintasoisesti voimaan saatettavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan ”valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä”.⁷⁶

⁷⁶ PeVL 2/1990 vp; ks. Viljanen J. 2005, jossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksista suomalaiseen perusoikeusdoktriiniin.

Euroopan unionin perusoikeuskirja on vuonna 2000 Eurooppa-neuvoston aloitteesta laadittu asiakirja, jonka tarkoituksena oli koota yhteen jo tuolloin EU:ssa noudatetut perusoikeudet. Lissabonin sopimuksessa vuonna 2009 perusoikeuskirja otettiin varsinaisesti osaksi unionin oikeutta. Perusoikeuskirja on julkaistu perussopimuksista erillisenä liitteenä, mutta SEU 6 artiklan mukaan sillä on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjan sanotaan olleen kehitysaskel konkreettisen perusoikeussuojan vahvistamiseksi unionissa. Perusoikeuskirjan myötä perusoikeuksien suojan näkyvyys on parantunut ja unionin poliittinen ulottuvuus ja kansalaisulottuvuus voivat vahvistua sen myötä unionin taloudellisten ulottuvuuksien rinnalla. Perusoikeuskirjan sisältö on pitkälti yhtenevä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ja Euroopan unionin tuomioistuimen on tarkoitus tulkita perusoikeuskirjaan sisältyviä oikeuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti. Jos sama oikeus sisältyy perusoikeuskirjaan ja unionin perussopimukseen, saa perussopimuksen mukainen tulkinta etusijan. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut useammassa tapauksessa unionin lainsäädännön olevan perusoikeuskirjan vastaista ja siltä osin pätemätöntä. Perusoikeuskirjan oikeudet voivat olla suoraan sovellettavaa oikeutta tai niillä voi olla välitön oikeusvaikutus, mutta artiklan 52 (5) mukaan perusoikeuskirjan sisältämät periaatteet pannaan täytäntöön Unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimin.⁷⁷

Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset vaikuttivat lainsäädäntökäytännössä paitsi virikkeenä uudistusten käynnistämiseksi myös esteenä tietynsisältöisen lainsäädännön toteuttamiselle. Havainnollisimpana muutosvaatimuksena uutta perustuslakia silmällä pitäen oli se, että kun hallitusmuodon perusoikeudet aikaisemmin lähes säännönmukaisesti turvattiin vain Suomen kansalaisille, ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on sen sijaan oikeuksien turvaaminen kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille kansalaisuuteen katsomatta. Ihmisoikeudet ovat luonteeltaan universaaleja ja jakamattomia.⁷⁸

Perusoikeusuudistusta käsitellessään perustuslakivaliokunta lausui, että perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimusten kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja

⁷⁷ Rosas 2011 (jatkuva julkaisu), luku 5. Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa.

⁷⁸ Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

rajoitusperusteita. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti sitä, etteivät perusoikeuksien rajoitukset saaneet olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi oli tämän vuoksi aiempaakin tärkeämpää.⁷⁹ Siten vaikka ihmisoikeusvelvoitteet ja perusoikeudet eivät ole sisällöltään välttämättä samat, vakiintuneen käsityksen mukaan ihmisoikeusvelvoitteet asettavat nykyään perustuslailla turvattujen oikeuksien vähimmäistason, jonka pohjalta kansallisia perusoikeuksia on tulkittava ja sovitettava yhteen keskenään.⁸⁰ Siten nähdäkseni kansallisen perusoikeuden ydinsisältö ei tyhjene ihmisoikeusvelvoitteen muotoilemaan vähimmäissisältöön. Käytännössä jotkin perusoikeudet muita enemmän saavat sisältöään ja vastaavat pitkälti sisällöltään velvoittavaa ihmisoikeusnormia. Veli-Pekka Viljanen katsoo, että rajoitus, joka kohdistuu perusoikeuden ydinalueelle, on useimmissa tapauksissa myös ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.⁸¹

Perusoikeuksien ydinaluetta voidaan lähestyä tarkastelemalla ihmisoikeusnormin kautta syntynyttä vähimmäissisältöä. Kyse on kuitenkin lopulta eri asioista: ydinalue ei tyhjene vähimmäissisältöön. Yksilön kannalta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät täydentävät toisiaan. Siten perusoikeuksiakaan ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet sallivat, jotta Suomen valtio ei syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen.⁸²

3.3 Poikkeuslaki-instituutio ja perusoikeuksien rajoittaminen

Edellä selostetusti poikkeuslailla tarkoitetaan menettelyä, jossa perustuslain sanamuotoa muuttamatta säädetään perusoikeudesta poikkeus tai rajoitetaan sen alaa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä pidettiin perusoikeussuojan kannalta ongelmallisena, että perusoikeuksista on voimassa pysyviä niiden ydinalueeseen ulottuvia poikkeuksia, jotka eivät näy itse perustuslain tekstistä. Nykyisen perustuslain myötä poikkeuslakien käyttö on ollut harvinaista perustuslakivaliokunnan omaksuessa poikkeuslakien välttämisen periaatteen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen poikkeusten merkitys

⁷⁹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁸⁰ Ks. Ojanen & Scheinin 2011 (jatkuva julkaisu), luku 4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä.

⁸¹ Viljanen 2001, 248–249.

⁸² HE 309/1993 vp, s. 40.

on ollut vähäisempi, kun perusoikeudet on täsmällisemmin määritelty ja kun niihin on sisällytetty entistä tarkemmat lakivaraukset.⁸³ Käyttö on rajoittunut lähinnä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseen. Kotoperäinen käyttö vaatisi korostetun korkeasti pakottavia syitä. Lavapuro näkee, että poikkeuslakien välttäminen heijastaa yleisemmin suomalaisen normivalvontajärjestelmän muuttumista auktoratiivisesta normivalvonnasta kohti erilaisia välittäviä normivalvonnan muotoja. Tämä puolestaan korostaa aineellisoikeudellisten perustelujen välttämättömyyttä poliittisen tarpeellisuuden lisäksi ja ohjaa lainsäätäjää korjaamaan lain eduskuntakäsittelyssä ilmenneet ongelmat jo säätämisvaiheessa.

Perustuslain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että voimassa olevien poikkeuslakien perustuslainmukaisuus ja tarpeellisuus arvioidaan erikseen. Poikkeuslakien välttämisen periaate korostaa ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen merkitystä. Periaate vahvistaa käsitystä siitä, että pitkälle menevän puuttumisen perusoikeuden suoja-alaan tulee täyttää rajoitusedellytystestien vaatimukset. Poikkeuslain käyttäminen yleisenä joustavuutta antavana instrumenttina ei ole perusteltua uuden perustuslakimme aikana. Poikkeuslakeina säädettyjen lakien suhdetta perusoikeuksiin kuvastaa myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa perustuslain etusijasta lausuttu. Perustuslakivaliokunta katsoi, että jonkin lain säätäminen poikkeuslakina ei kuitenkaan aina väistämättä johda perustuslain etusijasäännön soveltamatta jättämiseen. Jos poikkeuslaki on säädetty kauan sitten ja perustuslakia on sittemmin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta oleellisin kohdin tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain sisällöstä on muuttunut, on asiaa arvioitava erikseen 106 §:n kannalta.⁸⁴

⁸³ Hallberg 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeusjärjestelmä.

⁸⁴ PeVM 10/1998 s. 31.

4 PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN

Perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvan oikeuden kaventaminen tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttuminen julkisen vallan toimenpitein tarkoittaa perusoikeuden rajoittamista. Tällöin yksilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti. Rajoituksen perusoikeuteen tulee kuitenkin toteutua perustuslain edellyttämässä menettelyssä tai rajoituksen tulee noudattaa sallittuja rajoja. Jotta perusoikeusrajoituksesta voitaisiin puhua, tarvitsee oikeuden siis kuulua perusoikeussäännöksen soveltamisalaan. Kysymys on siitä, onko perusoikeussäännöksellä merkitystä yksilön käyttäytymismahdollisuuksia rajoittavan tai yksilön oikeusasemaan muutoin puuttuvan sääntelyn kannalta. Tulkinnallisena lähtökohtana voidaan pitää perusoikeuden soveltamisalan tulkitsemista epäselvissä tapauksissa laajentavasti.⁸⁵

Perustuslain 2 luvun perusoikeudet eivät olen yleisesti täysin ehdottomia siten, että niitä ei minkäänlaisissa olosuhteissa tai syistä voitaisi rajoittaa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta⁸⁶ todetaan, että rajoitukset ovat mahdollisia, mutta perusoikeusturvan kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä. Käytännön tilanteissa perusoikeuksista voi johtua lainsäätäjälle kielto säätää tietyn sisältöisiä lakeja tai perusoikeudet voivat käytännön ratkaisutilanteissa vaatia etusijaa eduskunnan säätämästä tavallisesta laista, lisäksi ne asettavat lakia alemman asteiselle norminannolle puitteet. Toisena puolena perusoikeudet velvoittavat lainsäätäjää aktiivisiin toimiin perusoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi sekä torjuvat suojan tasoon tehtävät heikennykset.⁸⁷

Perusoikeuksien rajoittamista tarkasteltaessa voidaan erottaa toisistaan perusoikeudet, joihin ei ole kirjoitettu rajoituslauseketta tai lakivarausta sekä perusoikeudet joihin tällainen sisältyy. Ilman lakivaraustakaan kirjoitettuja perusoikeuksia ei ole tarkoitettu ehdottomiksi, vaan niiden rajoittaminen ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Perusoikeudet, jotka sisältävät yksilöidyn (kvalifioidun) lakivarauksen antavat lainsäätäjälle

⁸⁵ Viljanen 2001: 14–16.

⁸⁶ HE 309/1993 vp s.

⁸⁷ Perusoikeuksien oikeusvaikutuksista ks. Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

valtuutuksen perusoikeuden rajaamiseen, mutta toisaalta rajoittavat lainsäätäjän harkintavaltaa rajoituksen antamisessa. Sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset taasen usein kytkvät perusoikeuden lailla toteutettavaan sääntelyyn.⁸⁸ Ilkka Saraviita on jaotellut perusoikeudet perusoikeuskohtaiseen sitovuusasteikkoon kunkin säännöksen kirjoittamistavan perusteella. Hän erottaa toisistaan sitovuusasteikolla perusoikeusrajoituskieilnot (ehdottomat kieilnot), rajoituslausekkeettomat oikeudet (esim. uskonnon ja omantunnonvapaus), lakivarauksia tai -viittauksia sisältävät oikeudet (esim. henkilötietojen suoja) sekä tavoiteluonteiset tai toimeksiannolliset oikeudet (ympäristöperusoikeus).⁸⁹ Perusoikeuksien rajoitettavuutta tarkasteltaessa edellä kuvattu sitovuusasteikkoa voi käyttää ohjeellisesti hyväkseen perusoikeuksien rajoitusmekanismien jäsentämisessä.

4.1 Yleiset rajoitusedellytykset kokonaisuutena

Perusoikeuksien rajoitettavuus määräytyy sekä muodollisia että sisällöllisiä elementtejä sisältävän rajoitustestin välityksellä. Perustuslakivaliokunnan tarve kehittää perusoikeuksien rajoittamista koskevia yleisiä oppeja liittyi siihen, että perusoikeusuudistuksen jatkovalmistelussa oli edellä selostetusti luovuttu perusoikeuskomitean ehdottamasta yleisestä perusoikeuksia koskevasta rajoitussäännöksestä. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin käyttöönotto on merkinnyt olennaista perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun systematisoitumista, argumentaation kehittymistä entistä avoimemmaksi ja perusoikeustarkastelun tarkkuuden lisääntymistä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelo (perusoikeuksien rajoitusedellytystesti) soveltuu erityisesti oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamisen arviontiin. Yleisten rajoitusedellytysten testi voi Veli-Pekka Viljasen mukana olla käytettävissä vain soveltuvin osin perusoikeuksiin, jotka on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon (pääosa sosiaalisista oikeuksista). Samoin yleisten rajoitusedellytysten merkitys perusoikeuksiin, joihin on kirjoitettu kvalifioitu lakivaraus, on lähinnä täydentävä. Testin soveltamisalan ulkopuolelle rajoittuvat kokonaan ehdottoman kieillon muotoon kirjoitetut perusoikeussäännökset.⁹⁰

⁸⁸ Saraviita 2005: 192–207.

⁸⁹ Saraviita 2005: 67.

⁹⁰ Viljanen 2001: 56–61; Ks. edellä luku 2.1.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat muotoutuneet perustuslakivaliokunnan käytännössä. Valiokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia.⁹¹ Oikeusministeriön oppaassa lainlaatijoille on lueteltu seuraavat edellytykset perustuslain rajoittamiselle⁹²:

1) Rajoituksesta säädetään lailla

- Kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.

2) Rajoitus on tarkkarajainen ja täsmällisesti määriteltä

- Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

3) Rajoituksen perusteena oleva syy on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima

- Hyväksyttävyyden merkitystä voidaan peilata Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen vastaaviin määräyksiin.

4) Rajoitus ei koske perusoikeuden ydintä

5) Rajoitus on välttämätöntä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi; lisäksi perusoikeuden suojaaman oikeushyvän ja rajoituksen perusteena olevan intressin tulee olla keskenään oikeassa suhteessa

- Rajoituksen perusteena oleva tavoite ei ole saavutettavissa vähemmin keinoin, eikä rajoitus mene pidemmälle kuin perusteltua on suhteessa rajoituksen vaatimaan intressiin.

6) Rajoituksen toteuttamisen osalta on huolehdittu riittävästä oikeusturvajärjestelystä

7) Rajoitus ei ole ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa

Luettelo kattaa seitsenkohtaisen testin, jonka jokaisen ”osakokeen” lakiehdotuksen tulee läpäistä ollakseen sallittu rajoitus perusoikeuteen. Testi tulee siis ymmärtää kokonaisuutena. Siten lähtökohtaisesti hyväksyttävä tarkoitus ei voi oikeuttaa rajoitusta, joka ei ole oikeasuhtainen.⁹³ Veli-Pekka Viljanen huomauttaa, että käytännössä perustuslakivaliokunta painottaa vain jotain tai joitakin rajoitusvaatimuksia, minkä hän katsoo johtuvan siitä, että

⁹¹ PeVM 25/1994 vp. s. 4–5

⁹² Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

⁹³ Ks. PeVL 31/1998 vp.

kaikki rajoitusedellytystestien vaatimukset eivät välttämättä ole yhtä merkityksellisiä tarkasteltavan lakiehdotuksen kohdalla. Käytännössä, jos lakiehdotus ei täytä jotain rajoitustestien vaatimusta seuraa, että valmistelevalle valiokunnalle korjauksia lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan huomautusten mukaisesti.

4.2 Ehdottomat kiellot

Perustuslain 2 luvun perusoikeuksista osa on kirjoitettu sellaiseen täsmälliseen muotoon, että niiden rajoittamisen ei ole katsottu olevan sallittua tavallisella lailla. Tällaisen johtopäätöksen on tehnyt ainakin Veli-Pekka Viljanen. Hän luettelee tällaisina perusoikeussäännöksiä:⁹⁴

- Syrjintäkielto (PL 6 § 2 momentti)
- Kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7 § 2 momentti)
- Kielto puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta (PL 7 § 3 mom.)
- Taannehtivan rikoslain kielto ja kielto tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty (PL 8 §)
- Kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan sekä kielto karkottaa Suomen kansalainen (PL 9 § 3 mom.)
- Kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 9 § 4 mom.)
- Kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta (PL 18 § 3 mom.)

Normin sääntöluonteisuutta voidaan päätellä sen kirjoitustavasta: säännös on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon (mm. ”ketään ei saa...”). Tuori katsoo, että pelkän kirjoitusasuun lisäksi on tukeuduttava täydentäviin argumentteihin sen lisäksi, että perusoikeussäännökseen ei sisälly rajoituksen sallivaa lauseketta. Tällaisia täydentäviä argumentteja hän hakee ihmisoikeussopimusten valvontakäytännöstä. Tuori katsoo, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset tarjoavat argumentteja ehdottomien perusoikeuksien ja niistä säätävien perusoikeusnormien sääntöluonteen tunnistamiseksi. Euroopan

⁹⁴ Viljanen 2001, 56.

ihmisoikeussopimuksessa oikeuksiin, joita se sallii rajoitettavan, on liitetty erityinen rajoituslauseke. Ihmisoikeussopimuksissa oikeuden ehdottomuus ei kuitenkaan suojaa vain rajoituksilta, vaan sopimusten takaamia ehdottomia oikeuksia ei voida syrjäyttää edes poikkeusoloissa.⁹⁵

Perustuslain 7 § 2 momentin kuolemanrangaistuksen ja 8 §:n taannehtivan rikoslain kiellot vaikuttavat jo kirjoitusasultaan yksiselitteisiltä.⁹⁶ Lainsäätäjän liikkumatilaa ehdottomien kieltojen alueella kuvaa edellä mainituista perustuslain 6 §:n syrjintäkieltosäännös, joka kieltää eri asemaan asettamisen ilman *hyväksyttävää perustetta*. Erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessa on otettava huomioon ensinnäkin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät.⁹⁷ Lainsäätäjän harkintaan jää tarkoitusperän hyväksyttävyyden arviointi, jolloin myös ehdoton kieltä antaa lainsäätäjälle liikkumatilaa harkitessa onko se sovellettava normi. Veli-Pekka Viljanen huomauttaakin, että siltä osin syrjintäkieltosäännöksen tulkinta arviointi on tosiasiaa melko samankaltaista kuin oikeuden muotoon kirjoitetun perusoikeuden rajoitusten sallittavuuden arviointi yleisten rajoitusedellytysten kautta.⁹⁸ Siten erilaiseen asemaan asettavan hyväksyttävän perusteen tulee olla esimerkiksi oikeasuhtainen. Hyväksyttävälle syyille asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.⁹⁹

Ehdottoman kiellon vaikutus ilmenee siten, että jos arvioitavaksi tulee perustuslain 6 § 2 momentin ehdottoman syrjintäkiellon soveltuvuus tulee ensin ratkaista onko lainkaan kyseessä säännöksen kieltämä syrjintä vai ei, eli ollaanko säännöksen soveltamisalueella. Jos kyseessä on säännöksen soveltamisalaan kuuluva tilanne, tulee arvioitavaksi, perustuuko erilainen kohtelu hyväksyttävään perusteeseen. Jos kyseessä ei ole hyväksyttävä peruste, on kieltä ehdoton ja sääntöä sovelletaan täysimääräisenä.¹⁰⁰ Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tulkinnan syrjintäkiellon

⁹⁵ Tuori 2007, 153–154.

⁹⁶ Ks. PeVL 23/1997 vp s. 2.

⁹⁷ Ks. esim. PeVL 44/2010 vp.

⁹⁸ Viljanen 2001: 57–58.

⁹⁹ Ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2.

¹⁰⁰ Ks. Viljanen 2001: 57–58.

ydinalueena.¹⁰¹ PL 6.1 § onkin johdettu käytännössä näkemys siitä, että yhdenvertaisuussäännöksestä ei johdu ”tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. On huomattavaa, että hyväksyttävään syyhyn nojaava erilaiseen asemaan asettaminen ei kuitenkaan koske säännöksen 2 momentin soveltamisalaa.¹⁰²

Lausunto PeVL 55/2016 vp¹⁰³ koski hallituksen esitystä, jossa ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että laissa määritellyille maahanmuuttajille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, myönnetään jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistuen suuruus olisi esityksen mukaan 90 prosenttia työttömyyspäivärahan peruspäivärahan määrästä. Yhdenvertaisuuteen liittyvä perusoikeuskysymys, joka perustuslakivaliokunnan arvioitavana oli, oli sikäli yksinkertainen, että hallituksen esityksen perusteluista ei selvästikään ilmennyt sellaista hyväksyttävää syytä, joka olisi perustellut eri asemaan asettamisen. Kysymyksessä oli vielä perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainittu kielletty erotteluperuste (alkuperään perustuvana erilainen kohtelu). Perustuslakivaliokunnan lausunto noudatti kaavaa, jossa todettiin ensinnä esityksen perusoikeudellinen kytkentä, jonka jälkeen tarkastellaan hallituksen esityksen perusteluja ja niissä mahdollisesti ilmenevää hyväksyttävää syytä. Tällaisen puuttuessa perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen kotouttamistuen määrää koskevaa momenttia on muutettava, jotta laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Asiallisesti siis, jollei erilaiselle kohtelulle ole osoitettavissa hyväksyttävää syytä, on kyseessä kielletty syrjintä, jota tarvitse punnita vasten esitettyjä vastakkaisia intressejä.

Mielenkiintoinen ratkaisu koskien perustuslain etusijaa, etusijasäännöksen suhdetta poikkeuslakiin sekä syrjintäkiellon soveltumista on Helsingin hovioikeuden ratkaisu koskien siviilipalveluslain (1446/2007) 74 §:n mukaista syytettä siviilipalveluksesta kieltäytymisestä.¹⁰⁴ Hovioikeus katsoi, että rangaistuksen tuomitseminen vakaumuksen perusteella olisi johtanut perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 2 momentissa tarkoitetun syrjintäkiellon vastaiseen lopputulokseen, koska Jehovan

¹⁰¹ Esim. PeVL 31/2014 vp

¹⁰² Vrt. Nousiainen 2008.

¹⁰³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (HE 169/2016 vp).

¹⁰⁴ HelHO 2018:4 34.

todistajien jäsenet on jäsenyytensä perusteella vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta 1980-luvulla poikkeuslakina säädettyllä niin sanotulla vapautuslailla.¹⁰⁵ Jehovan todistajien tapauksessa, asepalveluksesta kieltäytyminen ei johda velvollisuuteen korvaavan palveluksen suorittamiseksi tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Vapautuslaki on säädetty vuonna 1985, ennen perusoikeusuudistusta, poikkeuslakimenettelyssä. Kun hallitusmuotoa muutettiin uusilla perusoikeussäännöksillä vuonna 1995, muutoksella ei kumottu mitään muuta aikaisempaa lakia. Näin myös poikkeuslakina säädetty lait jäivät voimaan.¹⁰⁶ Hovioikeus katsoo päätöksessään muun muassa, että:

-- erilaiselle kohtelulle ei ole perustuslain mukaista hyväksyttävää syytä. Ensinnäkin erilaisen kohtelun vaikutukset ilmenevät tuntuvalta tavalla henkilökohtaisen vapauden menettämisessä eli *perusoikeuksien ydinalueella* [kursiivi SS]. Ainakaan enää ei ole niin, että siviilipalveluksestakin kieltäytyjät ovat lähes yksinomaan Jehovan todistajia eivätkä erilaisen kohtelun vaikutukset kohdistu vuosittain vain muutamaa kymmeneen henkilöön. Erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä ei hovioikeuden käsityksen mukaan voida perustaa myöskään siihen, että uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyys on Jehovan todistajilla jo itsessään riittävä tae vakaumuksen aitoudesta, koska muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluvilla tai järjestäytyneeseen yhteisöön kuulumattomilla kieltäytyjillä ei ole vastaavaa mahdollisuutta osoittaa vakaumustaan millään jäsenyyteen kuuluvilla tehtävillä ja velvoitteilla. Jehovan todistajille uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta aiheutuvat tehtävät ja velvoitteet perustuvat Jehovan todistajien omaan valintaan eikä niitä voida pitää vastineena asevelvollisuuden tai sen korvaavien muotojen asettamille velvoitteille.

--

A:n tuomitseminen siviilipalveluksesta kieltäytymisestä rangaistukseen johtaisi perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 2

¹⁰⁵ Laki Jehovan Todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa 645/1985.

¹⁰⁶ PeVM 10/1998 vp s. 31, jossa perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että jonkin lain säätäminen poikkeuslakina ei kuitenkaan väistämättä johda perustuslain etusijäsäännön soveltamatta jättämiseen. Jos poikkeuslaki on säädetty kauan sitten ja perustuslakia on sittemmin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta oleellisin kohdin tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain sisällöstä on muuttunut, on asiaa arvioitava erikseen 106 §:n kannalta; Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on useasti huomautuksissaan Suomen ihmisoikeusraportista (YK:n kansalaisoikeuksia ja ihmisoikeuksia koskevan sopimuksen 40 artikla) ottanut esille huolensa siitä, että Jehovan todistajien erityiskohtelua ei ole ulotettu muihin aseistakieltäytyjien ryhmiin (1998, 2004 ja 2013). Komitea on samalla kiinnittänyt huomiota myös siviilipalveluksen pituuteen verrattuna asepalvelukseen.

momentissa tarkoitetun syrjintäkiellon vastaiseen lopputulokseen, kun erilaiselle kohtelulle ei ole objektiivista ja hyväksyttävää syytä.

Hovioikeus katsoo, että vaikka siviilipalveluslain 74 § ei itsessään ole PL 106 §:n mukaisesti ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on se sitä arvioitaessa rangaistussäännöstä yhdessä vapautuslain kanssa, joka koskee siis vain Jehovan todistajia. Hovioikeuden ratkaisusta tekee mielenkiintoisen erityisesti se, että tuomioistuin katsoi syrjintäkiellon vastaiseksi poikkeuslakina säädetyn vapautuslain ja muihin aseista kieltäytyjiin sovelletun siviilipalveluslain muodostaman kokonaisuuden. Tämän lisäksi tuomioistuin katsoi syrjintäkiellon vastaisen ristiriidan olevan sikäli myös ilmeinen, että tuomioistuimen tuli jättää siviilipalveluslain rangaistussäännös soveltamatta.¹⁰⁷

Kuten Kaarlo Tuori huomauttaa, ehdottomien kieltojen tunnistamista vaikeampaakin voi olla koskemattoman ydinalueen määrittäminen. Perusoikeussäännöksen kirjoitusasusta ei näet ole tässä tehtävässä apua. Sama perusoikeussäännös saattaa sisältää sekä säännönlouetteisen että periaatetyyppisen normin, sen mukaan, onko kyse perusoikeuden suojatusta ydinalueesta vai tätä ympäröivästä, rajoituksille avoimesta vyöhykkeestä.¹⁰⁸

4.3 Lakivaraukset ja niiden suhde perusoikeuksien yleiseen rajoitustestiin

Lakivarauksella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen lauseketta, jolla luodaan lainsäätäjälle mahdollisuus rajoittaa kyseistä perusoikeutta tai edellytetään perusoikeuden käytön sääntelyn tapahtuvan tarkemmin tavallisella lailla. Näin perustuslain tekstiin on sisällytetty reunaehtoja, jotka täsmentävät perusoikeuksien rajoittamista tai käytön sääntelyn edellytyksiä.¹⁰⁹

Lakivarausten tehtävät voidaan jakaa karkeasti neljään luokkaan: Ensinnä tehtävänä on pidättää perusoikeusherkkä sääntely lain alaan. Toiseksi lakivarauksen tehtävänä on muotoilla lainsäätäjälle valtuutus säätää tavallisella lailla perustuslaissa tarkoitettua pääsäännöstä joiltakin osin poikkeavia säännöksiä. Kolmanneksi lakivaraus voi sisältää lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavia säännöksiä. Neljänneksi lakivaraus voi sisältää myös lainsäätäjälle

¹⁰⁷ Oikeustapaanalyysi ks. Perustuslakiblogi 5.3.2018 Juha Lavapuro ja 8.3.2018 Martin Scheinin. perustuslakiblogi.wordpress.com.

¹⁰⁸ Tuori 2007, 153–154.

¹⁰⁹ Viljanen 2001, 27.

asetetun toimeksiannon säätää tarkemmin lakivarauksessa määritellystä perusoikeudesta lain tasolla.¹¹⁰

Ilkka Saraviita näkee lakivaraus ja -viittaussäännösten avaimena Suomen perusoikeusjärjestelmän ymmärtämiselle ja siten välttämättömänä perusoikeussäännösten vertikaalivaikutusten hahmottamiselle. Lakivaraus ja -viittausjärjestelmä sitoo hänen mukaansa perusoikeusluvun yhdeksi kokonaisuudeksi ja liittyy PL 80.1 § delegointisäännöksen (asetuksenantovaltuus ja kielto säätää lakia alemman asteiselle säännöksellä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.) välityksellä koko oikeusjärjestykseen.¹¹¹

4.3.1 Kvalifioidut lakivaraukset

Yksilöidyt eli kvalifioidut lakivaraukset myöntävät lainsäätäjälle perusoikeuden rajoitusvaltuuden, mutta lisäksi sitovat lainsäätäjän harkintavaltaa rajoituksen antamisessa. Rajoittavat tekijät voivat liittyä rajoituksella tavoiteltavaan tarkoitukseen, rajoituksen mahdollistaviin edellytyksiin tai ei-sallittuihin rajoitusperusteisiin. Kvalifioiduissa lakivarauksissa rajoitus voidaan sitoa myös rajoituksen välttämättömyysvaatimukseen.¹¹² Kvalifioitu lakivaraus merkitsee sääntöjen ja periaatteiden maailmassa sitä, että perusoikeusnormin rajoittamista vastakkaisilla periaatteilla on jo säännöksessä itsessään rajoitettu. Kvalifioidut lakivaraukset asettavat säännönmukaisesti lainsäätäjälle ahtaammat puitteet perusoikeuden rajoittamiseen kuin ilman tällaista lakivarausta kirjoitetut perusoikeussäännökset. Esimerkiksi maastalähtemisoikeutta koskeva PL 9.2. § lakivaraus määrittää tyhjentävästi oikeuden hyväksyttävät rajoitusperusteet. Siten mikä tahansa painava yhteiskunnallinen intressi ei riitä oikeuttamaan maastalähtemisoikeuden rajoituksia.¹¹³

Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin

¹¹⁰ Viljanen 2011 (jatkuva julkaisu), luku 3. Perusoikeuksien rajoittaminen; Viljanen 2001, 27–30; ks. Neuvonen & Rautiainen 2015b, 226–231.

¹¹¹ Saraviita 2005.

¹¹² Viljanen 2001, 32.

¹¹³ Viljanen 2011 (jatkuva julkaisu), luku 3. Perusoikeuksien rajoittaminen.

ulottuvista toimenpiteistä. Perusoikeuden rajoittaminen on siten sidottu sekä välttämättömyysedellytykseen että tietynlaisiin hyväksyttäväksi katsottaviin syihin.¹¹⁴ Tällaiseksi perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömäksi toimenpiteeksi on katsottu muun muassa pelastuslain (379/2011) 80 §:ssä tarkoitettu palotarkastuksen toimittaminen, jolla käytännössä murretaan yksittäisen oikeussubjektin nauttima kotirauhan suoja hetkellisesti perustelemalla se jonkin toisen perusoikeuden turvaamisella.

Viljasen mukaan yleiset rajoitusedellytykset voivat olla merkityksellisiä paitsi koskien niitä perusoikeussäännöksiä, joihin ei ole kirjoitettu kvalifioitua lakivarausta, myös lakivarausta täydentävästi. Varsinaisia lakivarauksia täydentäessään yleiset rajoitusedellytykset kertovat yksittäistapauksessa, että onko rajoitus esimerkiksi oikeasuhtainen tai tarkkarajainen.¹¹⁵ (Tiukka lainopillinen tulkinta sulkisi lakivarauksen omaavat perusoikeussäännökset yleisten rajoitusedellytysten ulkopuolelle.) Lakivarausta täydentävää merkitystä kuvaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 6/1998 vp lausuttu. Lausunnossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa kotirauhan turvaan kotietsinnän toimittamisessa (silloinen HM 8 § 3 mom. nyk. PL 10.3 §). Lakivarauksen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän toimittaminen on mahdollista. Lausunnossa kuitenkin pidettiin selvänä, että kotietsintävaltuuksia ei voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa, vaan tällaisten valtuuksien sallittavuus riippuu perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.¹¹⁶ Aivan vähäisen rikoksen selvittämiseksi suoritettu kotietsintä ei ole siis oikeasuhtainen verrattuna rikoksen selvittämisen intressin painavuuteen.

Joissain tilanteissa perusoikeuden suojaaman oikeushyvän rajoittaminen voi tulla tarkasteltavaksi sekä yleisten rajoitusedellytysten että erityisten rajoitusedellytysten kautta. Tästä on kyse, kun oikeushyvä tulee tarkasteltavaksi usean perusoikeussäännöksen valossa. Perusoikeuksien yhtyminen, eli perusoikeuskonkurrenssi, voi tulla kyseeseen, kun esimerkiksi puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voi merkitä niin ikään yksityiselämään

¹¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 53

¹¹⁵ Viljanen 2001, 27–37.

¹¹⁶ PeVL 6/1998 vp; ks. Metsäranta 2015, 80–82; kotirauhan suojasta myös Hautamäki 2012; ks. Keravuori-Rusanen 2008, jossa muun ohella pohditaan julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käytön liittymistä vallan käytön kohteen perusoikeuden suoja-alaan.

puuttumista. Veli-Pekka Viljasen mukaan tällaisissa perusoikeussäännösten konkurrenssitilanteissa on huolehdittava siitä, että ehdotetut perusoikeusrajoitukset täyttävät perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi myös kaikkien kysymykseen tulevien perusoikeuksien erityiset rajoitusedellytykset.¹¹⁷ Ydinaluesuojan kannalta huomio kiinnittyy siihen, että usean perusoikeuden konkurrenssitilanteessa eri perusoikeuksien ydinalueet eivät välttämättä ole yhtenevät.

Perustuslaissa turvatus sananvapauden ja niin ikään eri perusoikeussäännöksellä turvatus taiteen vapauden konkurrenssista on esimerkkejä, joissa taiteilijan toimintaa on ensi sijassa arvioitu sananvapauserusoikeuden kautta. Taiteellista toimintaa suojaavat niin taiteen vapautta (PL 16.3 §) kuin sananvapautta (PL 12 §) koskevat perusoikeudet, joiden soveltamisala on limittäinen. On katsottu, että sananvapauserusoikeuden kvalifioitun lakivarauksen soveltamisalan ulkopuolella sananvapaus ja taiteen vapaus suojaavat perusoikeusjärjestelmän systematiikan tasolla lähtökohtaisesti samanarvoisesti molempien soveltamisalojen piiriin kuuluvaa ilmaisemista. Kvalifioitun lakivarauksen käyttöalalla (taiteellinen kuvaohjelma) lasten suojelemiseen liittyvä intressi voidaan katsoa hyväksyttäväksi syyksi puuttua taiteen vapautta koskevaan lakivarauksettomaan perusoikeussäännöksen alaan.¹¹⁸

Tieteen vapauden ja sananvapauden limittymistä on arvioitu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 3098/2010, joka koski valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (nyk. Teknologian tutkimuskeskus VTT) tutkijoiden sananvapautta.

Tapaus liittyi julkisuudessa käytyyn keskusteluun, jossa tutkijoiden mukaan tutkimuslaitos oli yrittänyt ajaa läpi väkisin yksituumaisia näkemyksiä muun muassa energiakysymyksistä. Työntekijä oli kertonut, että VTT:n johto oli kieltänyt häntä lähettämästä turve-energiaa kritisoivaa mielipidekirjoitusta Helsingin Sanomiin. Asiassa kävi ilmi myös tapaus, jossa erikoistutkijalle oli annettu varoitus sen johdosta, että hän oli käynyt eduskunnassa ennen ydinvoimapäätöstä esittämässä kriittisiä näkemyksiään sähkömarkkinaselvityksen luotettavuudesta. Tuolloisessa laitoksen ohjeessa oli

¹¹⁷ Viljanen 2001, 53–56; ks. perusoikeuskonkurrenssista Suomen perusoikeusjärjestelmässä Neuvonen & Rautiainen 2013.

¹¹⁸ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2013, 1023–1024.

todettu, että laitoksen tutkija ei saa antaa yksityistä asiantuntijalausuntoa mistään VTT:n tutkimusalaan kuuluvasta asiasta.

Ratkaisussa todetaan, että tieteen vapaus - säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan perusoikeussäännökseen. Tieteen vapaus -perusoikeuteen kuuluu tieteen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta.¹¹⁹ Tosin kuitenkin esimerkiksi tutkimuksessa, jota tehdään virka- tai muun palvelussuhteen nojalla valtion erillisissä tutkimuslaitoksissa, laitoksen tutkimusohjelma rajoittaa tieteen vapautta erityisesti aiheiden valinnassa.¹²⁰ Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että tieteen vapaus sisältää tutkijan sananvapauteen läheisesti liittyvän oikeuden julkistaa tutkimustuloksensa.¹²¹

Oikeusasiamies katsoo, että tutkijan on myös voitava esittää epäsuosittuja tuloksia ilman sanktioiden pelkoa ja että jokaisella on oikeus osallistua vapaasti tieteelliseen keskusteluun ja esittää vahvaakin kritiikkiä tieteen tuloksista ja menetelmistä sekä tieteellisestä opetuksesta syyllistymättä esimerkiksi kunnianloukkausrikokseen.¹²²

-- tutkijan sananvapauden voidaan mielestäni katsoa olevan juuri tieteen ja tutkimuksen vapaudesta johtuen tietyllä tavalla erityisempää kuin tavallisen virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän sananvapauden. Kyse ei siten ole minkä tahansa työntekijän ja työnantajan suhteesta, vaan tutkijan ja työnantajan suhteeseen voi liittyä erityispiirteitä. Tästä näkökulmasta tutkijan sananvapaudella voidaan mielestäni nähdä olevan yhtymäkohtia etenkin toimittajien sananvapauteen, joka on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä saanut erityisen suojatun aseman juuri lehdistölle kuuluvan yhteiskunnallisten asioiden seuranta- ja eräänlaisen valvontatehtävän johdosta.

Oikeusasiamiehen ratkaisusta on luettavissa, että tieteen vapaus -perusoikeuden erityisluonne tuo lisänsä sananvapauserusoikeuden tulkintaan. Siten tutkijan sananvapauden

¹¹⁹ HE 309/1993 vp, s. 64.

¹²⁰ Tuori 2011 (jatkuva julkaisu), luku 12. Sivistykselliset oikeudet.

¹²¹ Ks. PeVL 28/2004 vp ja 28/2005 vp.

¹²² EOA 3098/2010, s. 32–33; Miettinen 2001, 293–294.

rinnastaminen toimittajan sananvapauteen antaa suuntaviivat punninnassa käytettävillä periaatteiden painoarvoille.

4.3.2 Sääntelyvaraukset ja lakiviittaukset

Sellaiset lakivaraukset, jotka eivät sisällä kvalifioituja rajoittamisedellytyksiä perusoikeudelle katsotaan sääntelyvarauksiksi tai lakiviittauksiksi. Tällaiset lakivaraukset viittaavat alempaan lainsäädäntöön perusoikeuden aineellisen sisällön tarkempana määrittelijänä. Tausta-ajatuksena on, että perustuslain perusoikeussäännös tarvitsee tuekseen muuta lainsäädäntöä, jotta perusoikeuden täysimääräinen toteutuminen olisi mahdollista. Veli-Pekka Viljanen korostaa perusoikeuksien rajoittamisen ja käytöissäntelyn erottamista, joskin hän huomauttaa, että tuo raja on joissain tapauksissa liukuva. Selkeästi perusoikeutta rajoittava sääntely on asetettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin.¹²³

Sääntelyvarauksella tarkoitetaan lakiviittausta, jossa lainsäätäjää ei suoranaisesti oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta, vaan jossa viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Tausta-ajatuksena on, että perustuslain perusoikeussäännös ei yksinään riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä, vaan edellyttää tuekseen muita lainsäädäntöjärjestelyjä, jotta yksilö voi täysimääräisesti käyttää perusoikeuttaan. Sääntelyvaraus viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

Perustuslain perusoikeussäännöksissä on kahdentyyppisiä sääntelyvarauksia. Osa on muotoa ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”, osa taas muotoa ”sen mukaan kuin laissa säädetään”. Perustuslakivaliokunnan mukaan näiden muotoilujen välillä ei ole merkittävää eroa, mutta viittauksella ”tarkemmin säätämiseen” on tarkoitettu korostaa lainsäätäjän rajoitetumpaa, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa.¹²⁴ Perustuslakivaliokunnan mietinnössä perusoikeusuudistuksesta katsotaan, että sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja että tämä

¹²³ Viljanen 2001, 34–36, mainitsee, että esimerkiksi oikeuden käyttöä (mm. kokoontumis- ja yhdistymisoikeutta koskevat säännökset) järjestäviin järjestysluonteisiin säännöksiin sisältyy usein sekä rajoittavia että käytön sääntelyn elementtejä.; PeVM 25/1994 vp, s. 5–6

¹²⁴ Viljanen 2001, 34–36; PeVM 25/1994 vp, s. 5–6.

liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin *pääsäännön*, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla. Toisaalta sääntelyvaraus merkitsee lainsäätäjälle velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. Niitä ilman perusoikeussäännös jäisi tavallaan ilmaan.¹²⁵

4.4 Julkisen vallan edistämis- ja turvaamisvelvoitteet

Osa perustuslain 2 luvun perusoikeuksista on kirjoitettu julkista valtaa velvoittavaan muotoon - julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus turvata ja edistää perusoikeuden toteutumista. Turvaamisvelvoitteen sisältävät perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa edistämään aktiivisesti perusoikeuden toteutumista lainsäädäntö- ja tosiasiallisin toimin, erotuksena perusoikeussäännöksistä, jotka velvoittavat julkista valtaa pidättäytymään perusoikeutta rajoittavista lainsäädäntötoimista.¹²⁶

Perusoikeudet-teoksessa Karapuu on erottanut perusoikeuksien oikeusvaikutuksista suojaamisvelvollisuuden ja toteuttamisvelvollisuuden, joita yhdessä hän nimittää turvaamisvelvollisuudeksi. Suojaamisvelvollisuudella Karapuu tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeutta. Hän katsoo, että suojaamisvelvollisuuden ytimessä on julkisen vallan velvollisuus estää yksityisiä tahoja loukkaamasta toisen yksilön perusoikeuksia. Toteuttamisvelvollisuus taas asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden aktiivisin toimin, turvata kansalaisen perusoikeuden toteutuminen. Toteuttamisvelvollisuus ei suojaamisvelvollisuudesta poiketen hänen mukaansa liity negatiivisen vapauden, vaan tosiasiallisen vapauden käsitteeseen. Suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuden erottelun rinnalla niitä yhdistävä turvaamisvelvollisuuden käsite on merkityksellinen erityisestä perustuslain 22 §:n osalta, joka kokoaa molemmat alakategoriat.¹²⁷

Varsinkin pääosa sosiaalisista oikeuksista sisältää julkistaa valtaa velvoittavia turvaamis- ja edistämisvelvollisuuksia. Veli-Pekka Viljasen mukaan tällöin ei niinkään tule tarkasteltavaksi

¹²⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 6

¹²⁶ Viljanen 2011, 60–61; Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu; ks. Rautiainen 2013.

¹²⁷ Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu.

perusoikeuden rajoittaminen vaan julkisen vallan turvaamisvelvoitteen vaatimien toimenpiteiden riittävyys ja muutoksen heikentävä vaikutus perusoikeuden turvaamaan tasoon. Veli-Pekka Viljanen huomauttaa, että turvaamisvelvollisuuden muotoon kirjoitettu perusoikeussäännös voi kattamansa oikeuksien toteutumistason heikentyessä pitkälti rinnastua perusoikeuksien rajoittamiseen. Hänen mukaansa arvioitaessa perusoikeuksien toteutumistason heikentämisen sallittavuutta voidaan pitkälti tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.¹²⁸

Pauli Rautiainen huomauttaa Viljasen esittämään viitaten, että vaikka rajoitusedellytystesti voidaan ottaa lähtökohdaksi perusoikeuden heikennyksen sallittavuuden arvioinnille, myös heikentämisen ja rajoittamisen erillisyyden huomioimiselle on perusteita. Hän näkee heikennyskiellon arvioimiseen liittyvän sellaisia erityiskysymyksiä, joita rajoitusedellytyksillä operoimalla ei voi tavoittaa, lähinnä koska heikennyskiellon kautta arvioitavat perusoikeusvelvoitteet ovat eriluonteisia, kuin rajoitusedellytystestin kautta arvioitavat.¹²⁹ Palaan heikennyskielto-teemaan tarkemmin luvussa 5.2.2.

4.5 Suhteellisuusvaatimuksesta ja ydinalueen suojasta

Tutkimuksessa keskitytään rajoitustestin vaatimukseen, jonka mukaan rajoitus ei saa koskea perusoikeuden ydintä. Kuten edellä on esitetty, vaatimus liittyy perusoikeusnormin sääntöluonteeseen ja on ikään kuin suhteellisuusvaatimusta täydentävä tai toisaalta sen kanssa kilpaileva rajoitusedellytys. Rajoituksen suhteellisuusvaatimus liittyy perusoikeuden periaateulottuvuuteen ja suhteellisuusvaatimuksen tarkastelu edellyttää Alexyn teorian mukaista punnintaa.

Perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta perustuslakivaliokunta luonnehti perusoikeusuudistuksen yhteydessä seuraavasti:

Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.¹³⁰

¹²⁸ Viljanen 2001, 60–61.

¹²⁹ Rautiainen 2013, 265–266.

¹³⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen arvioinnissa on kyse viimekädessä rajoitusta puoltavien intressien ja perusoikeuden takaamien intressien välisestä punninnasta. Kuten Veli-Pekka Viljanen huomauttaa, suomalaisessa arvioinnissa valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on, että intressin painoarvo punninnassa on, ainakin prima facie, sitä vahvempi, mitä vahvempaa institutionaalista tukea se saa perustuslaista, perustuslain esitöistä tai valtiosääntöoikeudellisesta institutionalisoituneesta käytännöstä. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat nimittäin määrittävät ja rajoittavat sitä, mitkä tekijät voivat oikeudellisesti relevantilla tavalla vaikuttaa punninnassa.¹³¹

Intressipunninta on kuitenkin aina kontekstuaalisessa suhteessa rajoituksen laajuuteen. Punninnassa vaikuttavat eri suuntiin menevinä argumentteina esimerkiksi *rajoituksen laajuuteen liittyvät yleiset näkökohdat*, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus. Rajoituksen laajuuteen liittyvät tekijät ovat myös ydinaluetarkastelun kohteena: samalla tavoin ydinalueen koskemattomuuden vaatimus asettaa rajoja perusoikeusrajoituksen laajuudelle. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisessa punninnassa rajoituksen laajuus tulee arvioitavaksi suhteessa rajoituksen tausta-arvojen vahvuuteen: mitä laajempi rajoitus, sitä suurempaa painoarvoa perusoikeutta rajoittavalta intressiltä vaaditaan rajoituksen toteuttamiseksi. Alexyn punnintasääntöä mukaillen Viljanen kiteyttää: Mitä enemmän perusoikeutta A rajoitetaan tavoitteen B vuoksi, sitä tärkeämpää tulee olla B:n toteutuminen.¹³²

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä vierastaa periaatteiden välisiä etusijaratkaisuja. Järjestelmän lähtökohtana on näet, että kaikilla perusoikeuksilla on samanarvoinen asema. Kuten jäljempänä esitetään, suhteellisuustarkasteluun kuuluva periaate-tyypin normin soveltaminen perustuu punnintaan, jota sääntö-tyyppinen normi ei suvaitse. Käytännön argumentaatiossa havaitaan kuitenkin, että jo liikuttaessa *lähellä* perusoikeuden ydinaluetta, jolloin rajoitus tulisi sääntö-tyypin normin kieltämäksi, vaaditaan rajoitusta puoltavilta argumenteilta (periaatteilta) erityistä painavuutta. Käytännössä raja ehdottomasti suojatun perusoikeuden ydinalueen ja sitä ympäröivän suhteellisuusvaatimuksen perusteella

¹³¹ Viljanen 2011, 210-211.

¹³² Viljanen 2011, 210-211.

rajoitettavissa olevan välillä on hankalasti hahmotettavissa. Tätä problematiikkaa hahmotan tarkemmin seuraavassa luvussa.

5 PERUSOIKEUKSIEN YDINALUEEN SUOJA KÄYTÄNNÖSSÄ

Yleisten rajoitusedellytysten merkitys liittyy erityisesti lakiehdotusten säätämisvaiheeseen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tässä vaiheessa käyttämään abstraktiin normikontrolliin.¹³³ Kuten edellä todettiin, perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset suojaavat ensi sijassa perusoikeussäännöksen turvaamaa yksilön oikeusasemaa julkisen vallan toimenpiteiltä, joilla suojaa kavennetaan tai rajoitetaan. Perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa itsessään merkittäviä ehtoja sille, millä tavoin ja kuinka laajalti perusoikeuksia voidaan rajoittaa.¹³⁴

5.1 Perusoikeudet perustuslakivaliokunnassa, tuomioistuimissa ja laillisuusvalvonnassa

Perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee ensi sijassa tarkasteltavaksi lainsäädäntövaiheessa. Säätämisvaiheen perustuslakikontrolli tapahtuu perustuslakivaliokunnassa, jonka tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Ydinalueproblematiikan näkökulmasta perustuslakivaliokunnan arvioinnin kohteena on siis kysymys siitä, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuteen voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Perusoikeudet ovat saaneet yhä suuremman merkityksen myös tuomioistuimissa. Perusoikeusuudistuksen taustalla vaikutti ajatus perusoikeussäännösten suuremmasta sovellettavuudesta ja täsmällisyydestä. Tuomioistuimissa onkin suoraan sovellettu perusoikeussäännöksiä, jolloin ratkaisu nimenomaisesti nojautuu perusoikeussäännökseen. Lisäksi on tapauksia, joissa perusoikeus vaikuttaa alemmanasteisen säännöksen tulkinnassa. Tällöin puhutaan perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, jota on pyritty viime vuosikymmeninä vahvistamaan.¹³⁵ Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää on täydennetty perustuslakiin otetulla säännöksellä perustuslain etusijasta. PL 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen

¹³³ Viljanen 2001, 351.

¹³⁴ Perustuslain ennakkovalvonnasta ks. esim. Hallberg 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeusjärjestelmä.

¹³⁵ Ks. Tuori & Lavapuro 2011 (jatkuva julkaisu), luku 18. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §).

käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Etusijasäännös rajoittuu sen mukaisesti koskemaan lain soveltamista yksittäisen ratkaisun yhteydessä. Tuomioistuimella ei siten ole oikeutta arvioida yleisellä tasolla ilman yhteyttä muutoin käsiteltävänä olevaan oikeustapaukseen sitä, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei voi myöskään julistaa lakia perustuslain vastaiseksi, vaan se voisi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa ja antaa ratkaisunsa sisällöltään sellaisena, että ristiriita tulee ratkaistuksi perustuslain hyväksi. Tällainen soveltamatta jättäminen tarkoittava ratkaisu ei vaikuta asianomaisen lainsäädännön voimassaoloon. Siten säännöksen kumoaminen edellyttää erillistä lainsäädäntötoimenpidettä.¹³⁶

Voimassa olevien lakien ongelmat perusoikeuksien näkökulmasta voivat tulla esille myös ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, käytännössä. Näistä laillisuusvalvojista oikeusasiamiehen tulee antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomus toiminnastaan, lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista.¹³⁷ Lisäksi yksittäisen kanteluasian ratkaisun yhteydessä on mahdollista kiinnittää huomiota myös lainsäädännön puutteellisuuteen perusoikeuksien näkökulmasta.

Hallituksen esityksen antamisvaiheessa myös oikeuskanslerilla on mahdollisuus kiinnittää huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskeviin kysymyksiin. Oikeuskanslerin kanta on tässä vaiheessa lähinnä ennakkointia eduskuntakäsittelyssä tehtävää lopullista säätämisyjärjestysratkaisua silmällä pitäen. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä korostanut sitä, että hallituksen esityksen antamisvaiheessa tehty säätämisyjärjestysratkaisu on luonteeltaan valmistelevalle toimenpiteelle varsinaisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestysratkaisun kuullessa eduskunnalle.¹³⁸

5.2. Perusoikeuksien ydinalue argumenttina

Perusoikeuksien rajoitustestin ideana on, että rajoituksen täytyy samanaikaisesti täyttää kaikki rajoitusedellytystestin osakokeet. Siten esimerkiksi painavaan yhteiskunnallisesti

¹³⁶ Ks. Hallberg 2011 (jatkuva julkaisu), luku 2. Perusoikeudet tuomioistuimissa.

¹³⁷ Ks. esim. Hidén 1974, 356.

¹³⁸ PeVM 5/1985 vp, PeVL 10/1989 vp.

hyväksyttävään syyhyn pohjautuvan rajoituksen tarvitsee olla samaan aikaan myös mm. suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Lakiehdotusten osalta jokin rajoitusedellytys usein korostuu muita enemmän. Perustuslakivaliokunta on varsin taajaan viitannut erityisesti lailla säätämisen vaatimukseen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen, rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen.¹³⁹

Siinä käytännössä, jota ydinalueen suojasta on kertynyt, on perustuslakivaliokunta argumentoinut ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen yhteydessä pääasiassa kääntäen: Lausunnoissa on todettu, että tarkasteltava rajoitus ei kosketa perusoikeuden ydinaluetta, vaan pikemminkin sijoittuu niin sanotulle reuna-alueelle. Tällä argumentilla perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuden suoja-alaan kuuluvaan oikeuteen voidaan tehdä pidemmälle meneviä rajoituksia kuin lähestyttäessä perusoikeuden varsinaista ydinaluetta. Perustuslakivaliokunnan tapaa operoida ydinalueella voidaan nimittää käänteiseksi ydinalueopiksi¹⁴⁰. Esimerkiksi lausunnoissaan koskien lakiehdotuksen suhdetta sananvapauteen, perustuslakivaliokunta on määrittänyt perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden ydinaluetta siten, etteivät mainonta ja markkinointi kuulu oikeuden ydinalueelle.¹⁴¹ Perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin suojan reuna-alueelle perustuslakivaliokunta on puolestaan perinteisesti sijoittanut viestin tunnistamistiedot.¹⁴²

Perusoikeusuudistuksen esitöistä, perustuslain tekstistä, oikeuskäytännöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista on johdettavissa joitakin perusoikeuden ydinaluemuäärittelyjä. Esimerkiksi sananvapauden ja henkilökohtaisen vapauden suojan ydinalueelle on sijoitettu joitakin toimintoja kohtalaisen tarkasti. Näitä ydinaluemuäärittelyjä voidaan johtaa hallituksen esityksestä perusoikeusuudistukseksi.¹⁴³ Yksityiskohtaisissa perusteluissa on esimerkiksi maininta siitä, että henkilökohtaisen vapauden osalta on kirjattu, että perusoikeusluetteloon ei ehdoteta erillistä säännöstä esimerkiksi orjuuden ja pakkotyön kieltämisestä, koska nämä Suomen oloissa sinänsä yksiselitteisesti voimassa olevat kiellot, kuten myös kiellot muilla tavoin puuttua henkilökohtaisen vapauden ydinalueeseen, seuraavat

¹³⁹ Viljanen 2001, 351.

¹⁴⁰ Ks. Neuvonen & Rautiainen 2015a, 229–230.

¹⁴¹ Ks. esim. PeVL 19/2002 vp koskien lääkkeiden markkinointia ja PeVL 3/2005 vp koskien tienvarsimainontaa.

¹⁴² Ks. esim. PeVL 26/2001 vp koskien radiolähetyksen tunnistamistietoja ja PeVL 37/2002 vp koskien televalvontaa tullirikoksissa.

¹⁴³ HE 309/1993 vp.

jo riidattomasti hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin yleissäännöksestä.¹⁴⁴ Hallituksen esityksessä orjuuden ja pakkotyön kieltä esitetäänkin esimerkkinä henkilökohtaisen vapauden ydinalueelle sijoittuvista henkilökohtaisen vapauden ulottuvuuksista.¹⁴⁵ Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan lisäksi, että sananvapaus-perusoikeussäännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen, kuten esimerkiksi luvan asettamisen painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi.¹⁴⁶ Perustuslain 12.1 § mahdollistaa ennakkotarkastuksen kuvaohjelmien osalta ainoastaan lasten suojelemiseksi. Veli-Pekka Viljanen on formuloinut kiellon seuraavan säännön muotoon: ”Viestien julkaisemisen ja levittämisen ehdoksi ei voida asettaa niiden alistamista ennakkotarkastukseen. Tämä ei kuitenkaan estä lailla säätämästä kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta siltä osin kuin se on välttämätöntä lasten suojelemiseksi.” Siten ennakkotarkastuksen kieltä voidaan käsittää muilta osin sellaiseksi ehdottomaksi säännöksi, joka kuuluu perusoikeuden ydinalueeseen, eikä lailla voi säätää viestin osalta mitään tarkoitusta varten vaatimusta, jonka mukaan viesti on ennen sen julkaisemista alistettava ennakkotarkastukseen.¹⁴⁷

Myös perustuslakivaliokunnan kannanotoista löytyy joitakin viittauksia oikeuden ydinalueeseen ydintä määrittävässä muodossa. PeVL 7/2005 vp koskee hallituksen esitystä laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin tekijänoikeuslain 21 §:n muuttamista siten, että musiikin julkinen esittäminen jumalanpalveluksen yhteydessä siirrettäisiin tekijänoikeuden piiriin. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toteaa, että jumalanpalvelus uskonnollisten menojen joukossa kuuluu perusoikeutena turvatuun uskonnonvapauteen sisältyvän uskonnon harjoittamisoikeuden ydinalueelle. Perustuslakivaliokunta jatkaa lausunnossaan todettuaan musiikki- ja muiden teosten esittämisen saattamisen tekijänoikeuden alaiseksi merkitsevän ”laajaa puuttumista uskonnonharjoittamisoikeuden ydinalueelle”, että ehdotus ei täytä sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimuksia.¹⁴⁸ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa siten tunnustetaan

¹⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 46

¹⁴⁵ Ks. Viljanen 2001, 230.

¹⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 57

¹⁴⁷ Viljanen 2001, 238–240; Verkkoviestinnän erilaiset moderointikäytännöt ja -vaatimukset hämärtävät ennakkotarkastuksen kieltä. Ennakkotarkastuksen kieltä näet kuuluu ”kenenkään estämättä”. Perusoikeus estäisi näin viestin ennakkotarkastustehtävien myös yksityisille henkilöille tai yhteisöille. Ks. Rautiainen 2012, 40–41, joka huomauttaa, että tietoverkkoympäristössä tapahtuvaa viestintää koskeva keskustelu on kuitenkin osoittamassa myös ennakoesteiden kiellon periaatetyyppiseksi perusoikeudeksi.

¹⁴⁸ PeVL 7/2005 vp s. 4.

jumalanpalveluksen olevan osa uskonnonvapauden suojaamaa oikeutta ja sijoittuvan nimenomaan uskonnonharjoittamisoikeuden ydinalueelle. Rajoituksenkin nähdään olevan laaja puuttuminen oikeuden ydinalueelle. Puolestaan se, että miten teosten esittämisen maksullisuus rajoittaa oikeutta uskonnonharjoittamiseen, ratkaistaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kautta. Tämän tyyppinen perusteluteknikka liittyy ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen välttämättä suhteellisuusvaatimukseen. Laaja puuttuminen nähdään ydinalueloukkaukseksi, eikä rajoitusta perustelevalle periaatteen painoarvo riitä rajoitusta perustelemaan. Ydinalueargumentti näyttää lähinnä lisäävän uskonnonharjoittamisoikeuden periaateulottuvuuden painoarvoa.

Nimenomaisia viittauksia perusoikeuksien ydinalueeseen ydinaluetta määrittävässä merkityksessä löytyy oikeuskäytännöstä eniten koskien yksityiselämän suojan ja sananvapauden välisiä konflikteja. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2005:82 korkein oikeus totesi, että tunneperäisiä suhteita, seurustelua ja perhe-elämää koskevat tiedot kuuluvat epäilyksettä yksityiselämän piiriin ja suojan ydinalueeseen. Perusoikeuden ydinalue yksityiselämän suojan ja sananvapauden konfliktissa mainitaan myös korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 2009:3, jossa oli kysymys yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämisestä, salassapitorikoksesta, yllytyksestä ja avunannosta siihen sekä törkeää kunnianloukkausta koskevien tunnusmerkistöjen täyttymisestä. A oli tuomittu rangaistukseen seksuaalirikosasiassa, johon liittyvä oikeudenkäyntiaineisto oli lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta määrätty salassa pidettäväksi. Myöhemmin A oli ollut toimittaja B:n haastateltavana huoltoriitoihin liittyviä inestiväitteitä ja niiden tutkimista käsittelevässä television ajankohtaisohjelmassa, jolloin kyseiseen rikosasiaan liittyviä seikkoja oli tullut esiin.:

Mainittu rangaistussäännös turvaa perusoikeutena pidettävää yksityiselämän suojaa. Säännöksen tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon myös sananvapauden suoja, jolloin näitä kahta perusoikeutta on punnittava kussakin yksittäistapauksessa vastakkain. Tässä punninnassa on otettava huomioon muun muassa se, kuinka keskeisesti julkaistut tiedot kulloinkin koskettavat asianomaisen yksityiselämän ydinaluetta ja kuinka välttämättömänä sananvapauteen puuttumista on tästä syystä pidettävä.

X:n, Y:n ja Z:n yksityisyyden suojan vaatimus on kohdassa 9 mainituista syistä ollut korostunut ja ohjelmassa paljastetut tiedot ovat kuuluneet heidän yksityiselämänsä suojan ydinalueelle. Toisaalta Korkein oikeus toteaa, että ohjelman merkitys, uskottavuus tai journalistinen sanoma ei olisi olennaisesti vaarantunut, vaikka A

olisi esiintynyt ohjelmassa tunnistamattomana, kuten ohjelmassa oli menetelty toisen siinä haastatellun isän osalta. Ohjelmassa tapahtunut tietojen paljastaminen on merkinnyt niin olennaista yksityiselämän suojan loukkaamista, että sananvapauteen puuttuminen on siihen nähden perusteltua. Tietojen paljastaminen on siten tapahtunut rikoslain 24 luvun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu tavoin oikeudettomasti.

Edellä lainatussa KKO:n ratkaisussa tuomioistuin katsoo, että punnittaessa kahta eri suuntaan vaikuttavaa perusoikeutta toisiaan vasten, tulee huomioon ottaa, *kuinka lähellä perusoikeuden ydinaluetta liikutaan*. Sitä painavamman suojan oikeushyvä saa, mitä lähempänä ollaan tällaista ydinaluetta. Toisaalta sananvapauden rajoitus oltaisiin voitu tuomioistuimen näkemyksen mukaan toteuttaa sellaisin keinoin, että journalistinen sanoma ei olisi olennaisesti vaarantunut. Vasta perusoikeuspunninnan lopputuloksessa toisen perusoikeuden ydinalue saa merkitystä suojattavampana oikeushyvinä toista perusoikeutta vastaan.

Eduskunnan oikeusasiamies on kanteluratkaisussaan¹⁴⁹ koskien kamerapuhelimen käyttöä terveydenhuollon yksikössä katsonut, että kullakin perusoikeudella on olennainen sisältönsä, eräänlainen ydinalue, jonka piirissä se saa kollisiotilanteessa etusijan muihin perusoikeuksiin nähden. Kysymyksessä on kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisestä ristiriitatilanteesta. Vastakkain ovat toisaalta kamerapuhelinta käyttävän oikeus sananvapauteen, toisaalta potilaan oikeus yksityisyyteen. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa punnitaan toisilleen vastakkaisten perusoikeuksien merkitystä. Kun henkilö käyttää terveydenhuollon toimintayksikössä kamerapuhelinta kuvaamiseen, kysymys ei ole sananvapauden ydinalueeseen kuuluvasta oikeuden käyttämisestä. Yksityisyyden suojan tarve terveyden- ja sairaanhoidossa sen sijaan on korostuneen suuri, ja kysymys on yksityisyyden suojan ydinalueesta.¹⁵⁰ Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että sananvapauden suojan asteeseen vaikuttaa se, rajoittaako sananvapauden käyttäminen jotain toista perus- ja ihmisoikeutta.¹⁵¹

Korkeimman oikeuden ja oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella näyttäisi, että se, mitä yksityisyyteen ja yksityiselämän suojaan kuuluu, on varsin suhteellista ja riippuvaista muun

¹⁴⁹ EOA Dnro 3789/4/07.

¹⁵⁰ Tiilikka 2007, 123 ja 153; Saraviita 2005, 390–391.

¹⁵¹ Ks. myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 2998/4/08, jossa oli kyse valokuvauskiellosta taidemuseossa. Ratkaisussa katsottiin, että sananvapauden rajoituksen tulee perustua lakiin. Kyseisen laisen sananvapauden rajoituksen ei katsottu kohdistuvan sananvapauden ydinalueelle.

muassa siitä yhteydestä, missä yhteydessä asiaa arvioidaan. Yksityiselämän suoja-alan laajuutta ja painavuutta on harkittava suhteessa muihin oikeuksiin, kuten sananvapauteen ja siihen kuuluvaan oikeuteen levittää ja vastaanottaa tietoa. Kun suoja-alan ydintä lähestytään, on normin soveltaminen säännönomasta. Samalla kuitenkin vastakkaiseen suuntaan vaikuttavan perusoikeuden periaateulottuvuutta pyritään toteuttamaan mahdollisimman suurissa määrin. Heikompi periaatetyyppinen normi väistyy vain siinä määrin kuin on tarpeellista.¹⁵²

5.2.1 Reuna-alueargumentit

Toisaalta samalla, kun perustuslakivaliokunta on harvakseltaan käyttänyt ydinalueargumenttia katsoessaan rajoituksen oleva sellainen, että sitä ei voi säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, on se kuitenkin useammin katsonut, että tarkasteltava rajoitus ei tavoita perusoikeuden ydintä. Perustuslakivaliokunta on siis käyttänyt ydinalueargumenttia käänteisessä merkityksessä perustelemaan, että ehdotettu rajoitus ei puutu oikeuden ydinsisältöön, vaan sijoittuu pikemminkin niin kutsutulle oikeuden reuna-alueelle. Tällaisia lausuntoja perustuslakivaliokunta on antanut esimerkiksi ottaessaan kantaa mainonnan asemaan sananvapauden käyttönä sekä koskien viestinnän tunnistamistietoja osana luottamuksellisen viestin salaisuutta. Tällaisissa tunnistetuissa oikeuden reuna-alueen rajoittamistapauksissa perustuslakivaliokunta on katsonut, että reuna-alueelle sijoittuvaan oikeushyvään voidaan kohdistaa enemmän ja ankarampia rajoituksia kuin muuhun perusoikeuden käyttöön.¹⁵³ Kuten on huomautettu, ”puhtaan” mainonnan erottaminen toimituksellisesta sisällöstä tai taiteellisesta ilmaisusta ei joka tapauksessa ole yksinkertaista. Esimerkiksi niin sanotut vastamainokset edustavat ilmaisua, joka voidaan perustellusti käsittää ilmaisuluonteeltaan niin poliittiseksi kuin taiteelliseksi. Tämän johdosta niihin kohdistuviin rajoituksiin ei voida suhtautua kategorisesti yhtä sallivasti kuin mainosilmaisun rajoittamiseen yleensä.¹⁵⁴

¹⁵² Ks. Tiilikka 2007, 140–141.

¹⁵³ Sananvapauden osalta esim. PeVL 2/1986 vp ja PeVI 1/1993 vp; Sami Manninen katsoo, että kaupallista viestintää, mainontaa ja elinkeinotoimintaan liittyvää viestintää on hankala jaotella ydin/reuna-alueulottuvuuksille. Hänen mukaansa voi olla mahdollista, että reuna-alue/ydinalue -normit ovat ymmärrettävissä vain rajoittamisnormien funktiona, eli määritettävissä vain rajoittamisperusteiden ja -tapojen avulla; Ks. Neuvonen ja ajatukset mainonnan pluralisoitumisesta.

¹⁵⁴ Rautiainen 2012, 75; Neuvonen 2016, 64–65; Neuvonen 2015.

Vaarana on, että kategorisissa reuna-alueuokituilla sivuutetaan tapauskohtainen punninta niin, että periaatteen katsotaan väistyvän aina ja toisen vastakkaisen periaatteen saavan aina etusijan. Jos punninta-asetelma jo ennalta lukitaan, toisen periaatteen heikkous on toisaalta toisen periaatteen vahvuus. Jos periaate on niin vahva, että se näyttäisi saavan kaikissa tilanteissa etusijan, näyttäytyisi se absoluuttisena. Periaatteen absoluuttisuus on kuitenkin sääntöjen ja periaatteiden maailmaan sopimaton. Kyse on tällöin normin sääntöulottuvuudesta.¹⁵⁵

Tällaista avoimen punninnan ja lukkiutuneen punninnan välistä eroa havainnollistaa tuomioistuinratkaisut koskien taiteellisen ilmaisun vapautta ja sananvapautta. Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 16.12.2015 nro 15/1278/4 ja KHO:n ratkaisussa 2017:151 oli kyse siitä, että Helsingin poliisilaitos päätöksellään kielsi tilataideteoksen esityksen sillä perusteella, että teos loukkaa sukupuolisiveellisyyttä. Poliisin päätöksessä oli kyse teoksen osan ennakkollisesta estämisestä kokoontumislain 15 §:n 1 kohdan nojalla. Tilataide-esitykseen sisältyneessä kohtauksessa vanhempi nainen istuu ja esityksen päätteeksi makaa alastomana valaistussa lasikopissa. Poliisin kieltopäätöksen perustelujen mukaan oli ilmeistä, että toiminta täyttää rikoslain 17 luvun 21 §:n sukupuolisiveellisyyden julkista loukkaamista koskevan rikoksen tunnusmerkistön.¹⁵⁶

Helsingin hallinto-oikeus katsoi asiallisesti, että esityksessä on ollut kyse taiteellisesta ilmaisusta, joka kuuluu sananvapaussäännöksen soveltamisalaan ja esityksen kieltäminen alkuperäisessä muodossa merkitsee puuttumista sekä sananvapauteen että taiteen vapauteen. Hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan, että ”kyse ei ole kuitenkaan ollut sananvapauden ydinalueelle kuuluvasta viestinnästä.” eikä asiassa ole rajoitettu taiteellista ilmaisuvapautta enempää kuin on ollut välttämätöntä suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsevan moraalien, muiden henkilöiden oikeuksien ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi.

Se, että hallinto-oikeus toteaa, että taiteellinen ilmaisu ei kuulu sananvapaus-perusoikeuden ydinalueelle vaikuttaa oikaisulta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan

¹⁵⁵ Alexy 2002, 62: ”If there is an absolute principle relating to a collective interest, constitutional rights norms can set no limit to it. For as far as the absolute principle reaches, there are no constitutional rights.”

¹⁵⁶ Suomen perustuslaki turvaa taiteellisen ilmaisun vapautta paitsi osana 12 §:n sananvapautta myös osana 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia. 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Näiden perusoikeuksien soveltamisala on jossain määrin limittäinen.

tulkintakäytännössä sananvapauden on tulkittu sisältävän taiteellisen ilmaisun vapauden ja taiteilijoiden todettu osallistuvan demokraattiselle yhteiskunnalle välttämättömään mielipiteiden ja ajatusten vaihtoon. Lisäksi taiteellinen ilmaisu voi sisältää sellaisia yhteiskunnallisia kannanottoja, jotka pitkälti rinnastuvat sananvapauden ytimessä olevaan poliittiseen viestintään. Näin ollen taiteellisen ilmaisun periferisointi suhteessa sananvapauden suoja-alaan ei kategorisesti näyttäisi perustellulta.¹⁵⁷

Korkein hallinto-oikeus myöntää myös, että taiteellinen ilmaisu kuuluu kiistatta sananvapaussäännöksen soveltamisalaan, mutta toisaalta säännöksen laaja soveltamisala ei merkitse, että kaikki viestit olisivat yhtä vahvasti suojattuja puuttumista vastaan. KHO katsoo, että:

”Sananvapauden ytimessä on vahvinta suojaa nauttiva puuttumattomuus poliittiseen viestintään. Toisaalta taiteellisella ilmaisulla voi olla myös selkeä poliittinen tai yhteiskunnallinen ulottuvuus. Pienintä sananvapauden suoja on sen reuna-alueelle ulottuvassa viestinnässä, kuten mainonnassa tai pornografisissa ilmaisuissa.”

KHO jatkaa sananvapauden käytön ja taiteen vapauden rajoittamisen edellyttää, että rajoitus on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Lisäksi rajoitusedellytysten arvioinnissa on otettava huomioon myös se, *kuinka lähelle sananvapauden ydinaluetta* kyseinen ilmaisuvapauden käyttäminen sijoittuu, kuinka voimakkaat intressit vaikuttavat rajoittamisen puolesta (suhteellisuus, välttämättömyys) ja minkälaisia seurauksia muille perusoikeussuojaa nauttiville oikeuksille tai eduille aiheutuisi, jos esitystä ei voitaisi kieltää.

Tuomioistuin päätyy katsomaan, että kyseisellä taiteellisella esityksellä on myös yhteiskunnallinen sanoma ja vaikka esityksessä käytettävä ilmaisu ei sijoitu aivan sananvapauden ydinalueeseen poliittisen vaikuttamistarkoituksensa puolesta, esitys ei ole rinnastettavissa sananvapauden reuna-alueille sijoittuvaan mainontaan tai pornografiaan. Lisäksi mahdollisuus ennalta laissa säädetyn ilmoituksen pohjalta kieltää yleisötilaisuuden järjestäminen on perustuslain 12 §:n 1 momentin ja etenkin siihen sisältyvän ennakkoesteiden kiellon kannalta merkittävä poikkeus perusoikeusjärjestelmästä. Tähän nähden poliisin mahdollisuutta ennakkoon kokoontumislain nojalla kieltää sananvapauden piiriin kuuluvan esityksen esittäminen esityksen lainvastaisuuden perusteella on tulkittava äärimmäisen suppeasti.

¹⁵⁷ Kuten Hoikka ja Rautiainen (2009) huomauttavat taiteen vapauden ilmaisu 16.3 § voidaan ajatella vahvistavan taiteilijan erityistä vapautta ilmaisijana.

Tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaa, että kyse on esityksen ennakkollisesta estämisestä, joka on nimenomaisesti kielletty sananvapautta koskevan perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Ratkaisu kuitenkin osoittaa, että taiteellista ilmaisua tulee osana sananvapautta käsitellä samoista lähtökohdista kuin poliittista ilmaisua, ainakin mikäli taideilmaisun voidaan katsoa välittävän yhteiskunnallista tai poliittista viestiä. Punninnan lähtökohdaksi tulisi ottaa taiteellisen ilmaisun kokonaisviesti, jonka perusteella voidaan tehdä arvioita sen suhteesta sananvapauden ydinalueeseen.

Jonkin perusoikeuden suojaaman oikeushyvän periferisointi voi johtaa siihen, että punninnan tekeminen ja auki kirjoittaminen koetaan tarpeettomaksi toisen periaatteen heikkouden tai toisen periaatteen ylettömän vahvuuden vuoksi. Alexyn mukaan, jos periaate olisi absoluuttinen se saisi aina etusijan myös suhteessa sääntöihin. Tästä seuraa, että teoria kilpailevista periaatteista olisi turha ilman punnintaa. Jos on kyse perusoikeuden periaateulottuvuudesta punninta tulisi tehdä ratkaisun perusteluissa, koska muuten vastakkaisten perusoikeuksienasetelmassa periaateulottuvuudella operointi menettää merkityksensä. Jos kilpailevista periaatteista toinen saa aina etusijan toiseen nähden on kyse normin sääntöulottuvuudesta.¹⁵⁸

5.2.2. Heikennyskieltoon liittyvä minimisuojustaso

Perusoikeussäännösten merkitys lainsäädäntötyössä näyttäytyy paitsi perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuutena, joka liittyy erityisesti perusoikeuksien rajoittamiseen, myös perusoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvollisuutena. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan, että perusoikeudet eivät ainoastaan rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita.¹⁵⁹

Lainsäätäjän velvoite ryhtyä aktiivisiin toimiin korostuu erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) kohdalla. Yksittäisiin perusoikeussäännöksiin on kirjoitettu joko lainsäätäjään tai julkiseen valtaan yleisesti kohdistuvia turvaamis- tai

¹⁵⁸ Vrt. Helsingin HO 6.3.2009, 533, R 08/1888 ”Neitsythuorakirkko”-ratkaisu, jossa Helsingin hovioikeus katsoi, että lasten yksityisyyden suojaaminen on keskeinen oikeushyvä, jota vasten taiteellisen toiminnan oikeutusta on ensisijaisesti punnittava. Hovioikeus katsoi, että lasten yksityisyys täytyy asettaa suojattavana oikeushyvinä ilmaisun- ja sananvapauden edelle. Punnintaa kollisioituneiden perusoikeuksien välillä hovioikeuden ratkaisussa ei tehty lainkaan. KKO ei myöntänyt asiassa valituslupaa. Tapauksen oikeudellisesta analyysistä ks. Hoikka & Rautiainen 2009.

¹⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 26.

edistämismittareita. Esimerkiksi käy PL 18.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Lisäksi perustuslain 22 §:ään¹⁶⁰ on sisällytetty yleinen julkiseen valtaan kohdistuva perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamismittari.¹⁶¹

Oikeuskirjallisuudessa¹⁶² puhutaan TSS-oikeuksien oikeusvaikutusten osalta muun ohella heikennyskieltovaikutuksesta. Heikennyskieltovaikutus tulee erityisesti käsitettäväksi niiden perusoikeuksien yhteydessä, jotka on kirjoitettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämismittareiden muotoon. Heikennyskielto on siten yksi erityisesti TSS-perusoikeuksiin kytkeytyvä oikeusvaikutus, joka voidaan ymmärtää toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi: Julkiselle valalle kohdistetun perusoikeuden toteuttamismittareiden loogisena kääntöpuolena on sen edistämisessä saavutetun tason heikentämisen kieltä. Tällaisten julkisen vallan positiivisia toimintamittareita vaativien oikeuksien kohdalla ei niinkään ole kysymys perusoikeuden varsinaisesta rajoittamisesta kuin siitä, turvaako julkinen valta riittävän hyvin oikeuksien toteutumisen tason kaikille.¹⁶³

Heikennyskiellon oikeudellisen perustan katsotaan olevan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä ihmisoikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 2 artiklan 1 kohdassa, jossa sopimusvaltiot sitoutuvat sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseen ”asteittain kokonaisuudessaan”. Oikeuksien heikennyskielto ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä samaisessa säännöksessä todetaan, että valtioiden tulee ryhtyä toteuttamistoimenpiteisiin ”käytettävissä olevien voimavarojen mukaan”. Heikennyskiellon kautta tarkastellaan lähinnä valtiontalouden rahoitusongelmien ja säästötavoitteiden kautta tapahtuvia heikennyksiä perusoikeuden turvaamaan tasoon. Vaikka valtiontalouden huono tila

¹⁶⁰ Perusoikeuksien turvaaminen -nimellä otsikoitu 22 § pykälä kuuluu lyhykäisyydessään: Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

¹⁶¹ Viljanen 2011 (jatkuva julkaisu), luku 3. Perusoikeuksien rajoittaminen; Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp, s. 6 todetaan: ”Oman ryhmänsä muodostavat sellaiset perusoikeussäännökset, jotka on muotoiltu lainsäätäjän turvaamismittareiksi. Niissä on kysymys lainsäätäjään kohdistuvista perustuslaillisista toimeksiannoista eli lainsäätäjän positiivisista toimintamittareista. Tällaiset säännökset ovat velvoittavuudeltaan astetta tiukempia kuin edellä mainitut lakiviittaukset. Yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä perustuslailliset toimeksiannot poikkeavat sikäli, että ne kohdistuvat nimenomaisesti vain lainsäätäjään eivätkä sellaisinaan ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.”

¹⁶² Mm. Rautiainen 2013, 261–283; Tuori 2011 (jatkuva julkaisu), luku 15. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §).

¹⁶³ Viljanen 2011 (jatkuva julkaisu), 3. Perusoikeuksien rajoittaminen.; TSS-oikeuksista yleisesti ks. Karapuu 2011 (jatkuva julkaisu), luku 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu; ks. Ileskivi 1998, 39–47.

oikeuttaa tietynasteisiin heikennyksiin etenkin sosiaalisten oikeuksien kohdalla, ei perusoikeuden suojaa voida taloudellisista syistä heikentää kuitenkaan loputtomiin.¹⁶⁴

Heikennyskiellon asemasta ja suhteesta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa on esitetty erilaisia näkemyksiä. Kaarlo Tuori kirjoittaa Perusoikeudet-teoksessa, että perusoikeussäännöksen edellyttäessä perusoikeuden toteutumistason kehittämistä tietylle tasolle, se samalla kieltäisi heikentämästä olemassa olevaa toteutumistasoa tuon tason alapuolelle. Tuorin mukaan tiukasti tulkiten voidaan perustella jopa lähtökohtaa, jonka mukana kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä. Tästä seuraisi, että perusoikeussäännös ei sido oikeuksien toteuttamista tiettyyn tasoon, vaan edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä. Tuori näkeekin, että pelkästään heikennyskiellosta itsestään lähtevät näkökulmat ovat riittämättömiä tarkasteltaessa heikennyksen sallittavuutta ja on tarpeen nojata niihin yleisiin lähtökohtiin, joita on noudatettava perusoikeuksia rajoitettaessa.¹⁶⁵

Yhtä lailla Veli-Pekka Viljanen hahmotelmassa heikennyskiellosta perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytystesti muodostaa lähtökohdan perusoikeuksien heikennysten sallittavuuden arvioinnille. Viljanen näkee, että ainakin perusoikeussäännösten turvaamien oikeuksien tason olennainen heikentäminen voisi pitkälti rinnastua oikeuden muotoon kirjoitetun perusoikeuden rajoittamiseen. Siten arvioitaessa perusoikeuksien toteutumistason heikentämisen valtiosääntöistä sallittavuutta voidaankin soveltuvin osin tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa (esim. heikennysperusteen hyväksyttävyys, heikennyksen suuruus).¹⁶⁶ Toisaalta heikennyskiellon tarkastelussa tulisi muistaa julkisen vallan edistämisen ja turvaamisvelvoitteesta johtuva luonne-ero.

Koska perusoikeusjärjestelmässä perusoikeudet eivät lähtökohtaisesti ole rajoitusten tai heikennysten saavuttamattomissa, perusoikeuteen liittyvä heikennyskielto on oikeudelliselta luonteeltaan lähtökohtaisesti optimimointikäsky (periaate), joka syrjäytyy kohdatessaan vastakkaisen suuntaisen painavamman periaatteen. Heikennyskieltoon liittyy kuitenkin

¹⁶⁴ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että tällaiset valtion talouden olosuhteet voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon.

¹⁶⁵ Tuori 2011 (jatkuva julkaisu), luku 15. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §).

¹⁶⁶ Viljanen 2001, 13–14.

sääntötyyppinen ydin, suojan minimitaso, jonka alapuolelle perusoikeuden toteutumistason ei tulisi laskea. Siten lainsäätäjän toteuttamisveloitteeseen sisältyvä minimisuojustaso asettaa perusoikeuden aineellisoikeudelliselle toteutumiselle viimekätisen rajan, jonka alapuolelle perusoikeuden toteutumistasoa ei voi tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä laskea tekemättä perusoikeuden vähimmäissisältöä tyhjäksi. Pauli Rautiainen näkee, että heikennysten sallittavuuden ehdottomana alarajana toimivalla minisuojustasolla argumentointiin liittyy ominaisesti samat ongelmat kuin perusoikeuden ydinalueeseen liittyviin argumentteihin. Minimisuojustasosta ei vallitse kovinkaan suurta yhteisymmärrystä.¹⁶⁷

Perustuslakivaliokunnan arviointi heikennyksen hyväksyttävyydestä on perinteisesti nojautunut samojen näkökohtien arviointiin, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perusoikeuksien rajoitusten arvioinnin. Keskeisiksi heikennyksen arvioinnissa ovat nousseet yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja rajoituksen oikeasuhtaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt heikennysten arvioinnissa erityisesti huomiota siihen, että valtion taloudellisesta hyväksyttävästä perusteesta toteutettava heikennys ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.¹⁶⁸

Heikennyskieltoon liittyvän minimisuojustason argumentaatioasetelma on useimmiten ollut valiokunnan käytännössä käänteinen: Heikennyskieltoargumentteja on käytetty osoittamaan, että jokin asia ei kuulu minimisuojustason piiriin. Käänteistä ydinalueargumenttia heikennyskiellon sovelluksissa on käytetty esimerkiksi PeVL 21/2016 vp ja siinä viitatussa PeVL 14/2015 vp, joka koski kumottaviksi ehdotettuja yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa ns. apteekkikompensaatiota. Kyseessä on korvaus, jonka määrä vastaa yliopistojen apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua. Korvaus on myönnetty yliopistojen opetus- ja tutkimustoimintaan. Kyseessä on säästölakiehdotus, joka perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan ja toteutetaan yhdessä yliopistoindeksin jäädytyksen kanssa siten, että yliopistoille osoitettavaa talousarviomäärärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin mukaista vuotuista kustannustason

¹⁶⁷ Rautiainen 2013, 266–267.

¹⁶⁸ PeVL 25/2012 vp.

nousua vastaavasti. Lakiehdotus merkitsee yliopistojen valtionrahoituksen vähenemistä ja esityksellä siten on väistämättä vaikutuksia opiskelijoiden perustuslain 16 §:n mukaiseen sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen, kuten myös tutkijoiden ja opettajien tieteen vapauteen.¹⁶⁹

Perustuslakivaliokunta toteaa, että vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon ja korostaa, että tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista. Valiokunnan mielestä esitetyt säästöt eivät tee tyhjäksi sivistyksellisten perusoikeuksien ydinsisältöä eikä esitys siten muodostu perusoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi, vaikka ovatkin merkittäviä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että (sivistyksellisten) perusoikeuksien vähimmäistason määrittelyssä on kyse kokonaisarvioinnista, johon voivat vaikuttaa samalla alalla toteutettavat muut toimet.¹⁷⁰

Heikennyskiellon tarkastelun yhteydessä muotoutuva perusoikeuden minimisuojan taso näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä olevan vielä vaikeammin tavoitettavissa kuin perusoikeuden ydinalue. Perustuslakivaliokuntaa lausuntonsa kerrallaan tarkasteltavasta asiasta, kun sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet näyttäytyvät usean palasen kokonaisuutena, jolloin heikennysten arviointi ja minimisuojustason lähestyminen vaatisi kokonaiskuvaa heikennysten vaikutuksesta perusoikeuden suojan tasoon. Perustuslakivaliokunta on korostanut heikennysten kumuloitumisen huomioimista ja kokonaisarvion tärkeyttä lausuntokäytännössään, esimerkiksi koskien kansaneläkeindeksin jäädyttämistä.¹⁷¹

¹⁶⁹ PeVL 14/2015 vp s. 3.

¹⁷⁰ PeVL 11/2015 vp. s.3-4 ja PeVL 12/2015 vp. s. 5, joissa perustuslakivaliokunta arvioi päivähoito-oikeuden rajoitusta kokonaisuutena ja arvioi, että katsoi, että lakiehdotukset täyttävät riittävällä tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Valiokunta painotti lausunnossaan, että viime kädessä lapsen edun on ratkaistava yksittäistapauksessa lapsen oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen.

¹⁷¹ PeVL 47/2017 vp; HE 123/2017 vp s. 15 ”Perustoimeentulon turvan riittävyyden sekä välttämättömän toimeentulon toteutumisen arvioinnissa tulee yksittäisen muutosehdotuksen sijaan huomioida kokonaisuutena eri etuuksiin eri vuosina tehtyjen muutosten kumuloituvia vaikutuksia yksilötasolla sekä kansaneläkeindeksin kehityksen suhdetta ns. heikentämiskieltoon.”

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään kehittänyt täydentävää kriteeristöä heikennyksen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden arviointiin. Esimerkiksi lausunnossaan koskien yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin väliaikaista jäädyttämistä¹⁷² sekä lausunnossaan koskien lapsilisien indeksisidonnaisuuden poistamista¹⁷³ perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt¹⁷⁴ huomiota siihen, että heikennys ei saa kohdistua kaikista heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevaan ryhmään.¹⁷⁵ Lisäksi heikennyksen tulisi olla kestoaltaan rajattu.

Tss-oikeuksia koskevassa

keskustelussa ei ole kuitenkaan selväsanaisesti määrittynyt, miten tuon minimisuojausasteen aineellinen sisältö tulisi määritellä. Itse miellen sen määrittävän ennen kaikkea perusoikeuden tyhjäksi tekemisen kiellon kautta, mikä liittyy sen määrittelyn pitkälti perusoikeuden ydinalueoppiin, jota olen käsitellyt edellä puuttumattomuuden periaatteen yhdessä.

Perustuslakivaliokunta on myös perustellut lausunnoissaan puuttumisen hyväksyttävyyttä rakentamallaan perustelulla, joka pohjaa ehdotetun perusoikeusheikennyksen erityiseen sääntely-yhteyteen. Perustuslain 16.1 §:n maksutonta perusopetusta koskeva säännös on eräänlainen poikkeus TSS-oikeuksien joukossa perustaessaan välittömästi subjektiivisen oikeuden. Perustuslain edellyttämän opetuksen maksuttomuuden täsmällinen ulottuvuus on jossain määrin epäselvä. Hallituksen perusoikeus uudistusta koskevan esityksen perusteella sekä perustuslakivaliokunnan siihen liittyvän lausunnon perusteella maksuttomuus kattaa ainakin sen, että opetus itsessään ei saa aiheuttaa opiskelijalle kustannuksia, eikä kustannuksia saa johtua välttämättömistä opetusvälineistä, tarpeellisista koulukuljetuksista tai riittävästä ravinnosta.¹⁷⁶

Perusopetuksen maksuttomuuteen nähden erikoinen on perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 20/2007 vp ottama kanta koskien Helsingin eurooppalaisessa koulussa

¹⁷² PeVL 10/2015 vp.

¹⁷³ PeVL 11/2015 vp.

¹⁷⁴ Samankaltaista kehikko on mm. Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin muodostelemassa kriteeristöissä, joka koskee julkisen talouden taantumasta johtuvia perus- ja ihmisoikeusheikennyksiä: Safeguarding human rights in times of economic crisis. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (CommDH/IssuePaper(2013)2 / 04.12.2013).

¹⁷⁵ Ks. PeVL 11/2015 vp s. 3.

¹⁷⁶ HE 309/1993 vp, s. 64; PeVM 25/1994 vp, s. 9; ks. Tuori 2011 (jatkuva julkaisu), luku 12. Sivistyselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §).

opiskelevia Suomessa oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia oppilaita. Perustuslakivaliokunta piti perustuslain 16.1 §:n kannalta ongelmallisena, että koulussa opiskelevilta voitiin periä lukukausimaksuja ja materiaalikustannuksia. Valiokunta kuitenkin katsoi koulun erityisluonteeseen viitaten, että hallituksen koulua koskeva lakiehdotus ei ”erityisessä sääntely-yhteydessään” merkinnyt puuttumista oikeuteen saada maksutonta perusopetusta. Toinen mahdollinen perustelutapa poikkeukselle perusopetuksen maksuttomuudesta, olisi ollut linja, jonka mukaan kaiken perusopetuksen ei tarvitse olla maksutonta, kunhan Suomessa oppivelvolliselle on tarjolla myös maksutonta perusopetusta. Tätä perustelutapaa ei perustuslakivaliokunnan lausunnossa olla kuitenkaan omaksuttu.

Rautiainen näkee lausunnossa omaksutun perustelutavan poikkeuslakien välttämisen periaatteesta johtuvana seurauksena. Lukukausi- ja materiaalmaksujen periminen on lähtökohtaisesti sellainen poikkeama maksuttoman perusopetuksen ydinalueelle, joka olisi perusoikeuksien rajoitusedellytysopin näkökulmasta koskematon. Rautiainen huomauttaa, että minimisuojan tason idean mukaista olisi ollut säätää heikennyksestä poikkeuslailla.¹⁷⁷

5.3 Ydinaluesuojan suhteellistuminen

Aiempi tarkastelu osoittaa, että tuomioistuimissa ollaan jossain määrin pystytty tavoittamaan konkreettisessa ratkaisutilanteessa perusoikeuksien ydinalueelle kuuluvia oikeushyviä. Abstraktilla tasolla ydinalueen koskemattomuuden vaikutus on jäänyt melko vaatimattomaksi. Se, että perusoikeuden ydinalueen suoja ei ole saanut perustuslakivaliokunnan käytännössä kovin suurta merkitystä johtuneekin ainakin osittain siitä, että vaatimuksen täyttyminen ei normaalitilanteissa muodostu lakiehdotuksen kohdalla ongelmalliseksi, vaan ydinalueen suoja muodostaa eräänlaisen viimekätisen varmistuksen rajoituksen legitimitetille. Saman suuntaisia havaintoja voidaan tehdä rajoitusedellytystestiin sisältyvän ihmisoikeuksien kunnioittamisvelvollisuuden osalta.

Veli-Pekka Viljanen on arvioinut, että ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei tavanomaisissa perusoikeuksien rajoitusten arvointitilanteissa ole useinkaan itsenäistä merkitystä sen vuoksi, että perusoikeuden ydinalueeseen ulottuvat rajoitukset lienevät poikkeuksetta niissä tilanteissa myös suhteellisuusvaatimuksen vastaisia.

¹⁷⁷ Rautiainen 2013, 269.

Perustuslakivaliokunta on sen sijaan varsin huomattavasti useammin viitannut erityisesti lailla säätämisen vaatimukseen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen, rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen. Suhteellisuusvaatimus ja ydinalueen koskemattomuusvaatimus onkin nähty toisiaan täydentävinä näkökulmina.¹⁷⁸ Toisaalta valiokunta näyttää omaehtoisesti omaksuneen linjan, jossa ydinalueargumentaatiota ei muutenkaan pyritä aktiivisesti käyttämään.

Myös Lavapuro ja Jyräki ovat pitäneet huomattavana sitä, että eräiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella näyttää siltä, että valtiosääntödoktriinimme ei tunnusta todella perusoikeuksien ydinaluetta niiden rajoitusten rajana.¹⁷⁹ Tällaisen havainnon voi tehdä ainakin joidenkin tiettyjen perusoikeuksien kohdalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2009 vp koskee hallituksen esitystä¹⁸⁰ lastensuojelulain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia siten, että sosiaalityöntekijä saa tehdä päätöksen viestin toimittamatta jättämisestä lukea kirjeen tai luottamuksellisen viestin. Kyseisessä ehdotuksessa lastensuojelulain säännöksessä on asetettu korkea kynnys (viestin tai lähetyksen sisällön voidaan olosuhteet kokonaisuutena huomioiden perustellusti arvioida vakavasti vaarantavan lapsen tai toisen henkilön henkeä, terveyttä, turvallisuutta tai kehitystä) vain koskien viestin toimittamatta tai luovuttamatta jättämistä, ei koskien viestin lukemista. Perustuslakivaliokunta on aikaisemman lastensuojelulain muuttamisesta annettua esitystä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esitykseen sisältyvän säännöksen mukaan lapselle tulleen lähetyksen sisällön sai tarkastaa luottamuksellista viestiä lukematta ja että myöskään säännöksessä tarkoitettuun toimielimeen kuuluvilla ei ollut oikeutta lukea viestin sisältöä.¹⁸¹

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan saman säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Juuri viestin sisällön on katsottu olevan perusoikeussäännöksen suojan ensisijainen kohde ja suojaavan viestinnän molempia osapuolia.^{182 183} Luottamuksellisen viestin salaisuus ei kuitenkaan ole ehdoton. Lailla voidaan nimittäin perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun ohella vapaudenmenetyksen aikana. Viestin salaisuutta voidaan tällä perusteella rajoittaa myös sinä aikana, jona lapsi on huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella, vaikka sijaishuolto ei sellaisenaan merkitsekään lapsen vapauden menetystä.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Viljanen 2001, 61–62.

¹⁷⁹ Ks. Lavapuro 2010, ja Jyräki 2003, 489–490.

¹⁸⁰ HE 225/2009 vp.

¹⁸¹ PeVL 5/2006 vp, s. 5–6

¹⁸² HE 309/1993 vp, s. 53–54.

¹⁸³ PeVL 30/2009 vp, s. 3.

¹⁸⁴ HE 309/19-B3 vp, s. 54

Perustuslakivaliokunta tunnustaa lausunnossaan, että viestin lukemisoikeus on rajoitus luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja lisäksi rajoitus kohdistuu suojan ydinalueelle:

Ehdotettu viestin lukemisoikeus merkitsee aiempaa selvästi pidemmälle menevää puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ydinalueelle. Tällaiselle sääntelylle ei sinänsä ole perustuslain kannalta estettä, jos se täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentin välttämättömyysvaatimuksen¹⁸⁵ eikä sillä rajoiteta oikeutta enempää kuin kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua.

Perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossa lähtökohdakseen, että perustuslaista johtuvia esteitä puuttua perusoikeuden turvaaman suojan ytimeen ei sinänsä ole, kunhan puuttuminen katsotaan välttämättömäksi eikä sillä rajoiteta oikeutta enempää kuin kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua.¹⁸⁶ Viestin sisältö on kuitenkin vanhastaan tunnistettu luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle kuuluvaksi oikeushyväksi, joten perustuslain olettaisi asettavan lähtökohtaisia esteitä siihen puuttumiselle. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut säännöksessä olevan välttämättömyysvaatimuksen merkitystä, kuitenkin toteamatta, että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tätä vaatimusta täydentävinä tulisi huomioida välttämättömistä syistä tehtävien rajoitusten ohella. Perustuslakivaliokunta on aiemman lastensuojelulain säännöstä arvioidessaan katsonut, ettei sen sanamuoto anna oikeutta viestin sisällön lukemiseen ja ei muun muassa tästä syystä pitänyt sääntelyä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta ongelmallinen.¹⁸⁷ Näyttäisi, että välttämättömyysedellytyksellä perustellen voitaisiin hyväksyä miten tahansa pitkälle menevä puuttuminen perusoikeuden ydinsisältöönkin.

5.3.1 Ydinaluepuuttumisen merkittävyys

Eräs mielenkiintoinen kehityskaari liittyy viestin tunnistamistietojen merkitykseen viestinnän luottamuksellisuuden kannalta. Tunnistamistietoja ovat ihmisten välisestä sähköisestä

¹⁸⁵ Rajoituslauseke kuuluu: Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

¹⁸⁶ PeVL 30/2009 vp. s. 3.

¹⁸⁷ PeVL 5/2006 vp, s. 5–6

viestinnästä syntyneet tiedot, jotka tallentuvat teleyritysten järjestelmiin, yritysten omiin sähköpostipalvelimiin, internetin välimuistipalvelimiin ja puhelinvaihteisiin. Tunnistamistiedoista käy muun muassa ilmi, kuka puhuu puhelimesta kenenkin kanssa, ketkä lähettävät toisilleen sähköposti- tai tekstiviestejä ja millä internetsivuilla käyttäjä liikkuu.

Luottamuksellisen viestin suojan alaa hahmottaessaan perustuslakivaliokunta on tunnustanut, että perustuslain 10 §:ssä¹⁸⁸ turvatus luottamuksellisen viestin salaisuus antaa turvaa myös muillekin kuin viestin sisältöä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena.¹⁸⁹ Tällaisiksi tiedoiksi se on tunnustanut esimerkiksi viestin tunnistamistiedot, jotka saattavat sisältää tietoja ihmisten yksityiselämästä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on kuitenkin katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle.¹⁹⁰ Valiokunta on pitänyt esimerkiksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.¹⁹¹

Viestin tunnistamistietojen asemaa suhteessa viestinnän luottamuksellisuuteen on pohdittu myös Unionin oikeudessa. EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla turvaa yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskee perusoikeuskirjan 8 artikla. Keväällä 2014 annetussa Digital Rights Ireland -tuomiossa¹⁹² Unionin tuomioistuin on suuren jaoston kokoonpanossa katsonut pätemättömäksi direktiivin, joka oli osa säädöspakettia, joka unionissa laadittiin syyskuun 11. päivän sekä Madridin ja Lontoon terrori-iskujen jälkeen. Direktiivi velvoitti teleoperaattorit säilyttämään puhelin- ja internet-viestinnän tunnistamis- ja paikkatietoja 6–24 kuukauden ajaksi vakavan rikollisuuden torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten. Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että direktiivi on kokonaisuudessaan pätemätön

¹⁸⁸ PL 10.2 §: Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

¹⁸⁹ PeVL 33/2013 vp; Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin.

¹⁹⁰ Ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3; PeVL 6/2012 vp, s. 3–4; PeVL 29/2008 vp, s. 2 ja PeVL 3/2008 vp, s. 2

¹⁹¹ Ks. esim. PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 29/2008 vp, s. 2

¹⁹² Yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12: Tuomioistuin katsoo, että direktiivillä puututaan yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin laajamittaisesti ja erityisen vakavasti. Perusoikeuksiin puuttuminen ei tuomioistuimen mukaan rajoitu siihen, mikä olisi ehdottoman välttämätöntä, vaan on suhteellisuusperiaatteen vastaista.

suhteellisuusperiaatteen rajat ylittäen.¹⁹³ Tuomioistuin korosti lähtökohtanaan sitä, että direktiivin puuttui laajasti ja vakavasti henkilötietojen suojaan, jolla on tärkeä rooli yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden kannalta. Toisaalta tuomioistuin katsoi, että vaikka puuttuminen koskee perusoikeuden keskeistä sisältöä, se ei ole omiaan aiheuttamaan haittaa mainitulle sisällölle.¹⁹⁴

Myös luottamuksellisen viestin suoja koskevassa Schmers-ratkaisussa¹⁹⁵ EU-tuomioistuin katsoi, että viranomaisen yleinen ja erottelematon pääsy tietoihin loukkaa yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä.¹⁹⁶ Kun Digital Rights Ireland-tuomiossa Unionin tuomioistuin katsoi tunnistamistietojen tallentamisvelvollisuutta koskeneen direktiivin pätemättömäksi perusoikeuksien vastaisena, Schmers-ratkaisussa tuomioistuin julisti samojen perusoikeuksien perusteella pätemättömäksi komission päätöksen vuodelta 2000 siitä, että Yhdysvaltojen oikeusjärjestys ja ns. safe harbour –periaatteet takasivat riittävän tietosuojan tason EU:n henkilötietolainsäädännön edellyttämällä tavalla.¹⁹⁷ Schmers-ratkaisussa tuomioistuin otti huomioon rajoituksen merkittävyyden tarkasteltaessa sen puuttumista oikeuden keskeiseen sisältöön.

Unionin Digital Rights Ireland -tuomiota seuranneessa tietoyhteiskuntakaarta koskevassa lausunnossa PeVL 18/2014 vp perustuslakivaliokunta on irtaantunut aiemmasta linjastaan arvioida viestin tunnistamistietojen asemaa suhteessa luottamuksellisen viestin suojaan. Lausunto koskee tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) säännöksiä teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tunnistamistietoja viranomaistarpeita varten. Tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun sääntely perustui edellä mainittuun tunnistamistietojen tallentamista koskevaan sittemmin

¹⁹³ Tuomioistuin julisti direktiivin pätemättömäksi sen vuoksi, että direktiivi oli vastoin EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan turvaamaa yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja koskeva 8 artiklaa. turvaamaa yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.

¹⁹⁴ Tuomion kohta 37: On todettava, että direktiivin 2006/24 sisältämä puuttuminen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin on, kuten julkisasiamies esittää erityisesti ratkaisuehdotuksensa 77 ja 80 kohdassa, laajamittaista, ja se on katsottava erityisen vakavaksi. Lisäksi tietojen säilyttäminen ja niiden myöhempi käyttö ilman, että tilaajalle tai rekisteröidylle käyttäjälle ilmoitetaan siitä, voi aiheuttaa kyseisille ihmisille, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 52 ja 72 kohdassa, tunteen siitä, että heidän yksityiselämänsä on jatkuvan tarkkailun kohteena.

¹⁹⁵ C-362/14

¹⁹⁶ Tuomion kohta 94: Säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 39 kohta).

¹⁹⁷ Juha Lavapuro ja Tuomas Ojanen ovat analysoineet Schmers-ratkaisua Perustuslakiblogin kirjoituksessa ”Schrems-tuomio: Nousiko verkkotiedustelun tie pystyyn?” 7.10.2015. Saatavilla: perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/10/07/schrems-tuomio-nousiko-verkkotiedustelun-tie-pystyyn/

kumottuun neuvoston ja parlamentin direktiiviin.—Perustuslakivaliokunta katsoo Unionin tuomioistuimen tuomion antavan aihetta arvioida uudelleen sähköisten viestien tunnistamistietoja perustuslain 10 §:ssä turvatu luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Lausunnossa todetaan, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.¹⁹⁸

Rajoituksen yleiseen merkittävyyteen nojaaminen merkitsee nähdäkseni sitä, että tunnistamistiedot eivät välttämättä koko laajuudessaan kuulu luottamuksellisen viestinnän ydinalueelle, kuitenkin laaja puuttuminen tunnistamistietoihin voi tehdä luottamuksellisen viestinnän suojan tyhjäksi. Tätä arviointia tehdessä joudutaan kuitenkin vahvasti nojautumaan oikeasuhtaisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan lausunto tukee näkemystä siitä, että on hyvin vaikea (ellei joissain tapauksissa jopa mahdotonta) pitää ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ja suhteellisuusvaatimus erillisinä toisistaan, joka taasen vähentää ydinalueen suojan itsenäistä merkitystä. Toisaalta huomion kiinnittäminen rajoituksen merkittävyyteen merkitsee, että puuttumisen ollessa kovin laajaa muita perusoikeuden rajoitusedellytyksiä lienee syytä tulkita ahtaasti. Vaikkakin suoja-alaan kuuluva oikeushyvä ei kokonaisuudessaan olisi perusoikeuden ydinaluetta ei se oikeuta lainsäätäjälle rajoittamatonta harkintamarginaalia.¹⁹⁹ Kategorinen erottelu ydinalueen suojaa nauttivaan viestin sisältöön ja reuna-alueellottuvuuden tunnistamistietoihin voi johtaa siihen, että suoja-alan periferiaan sallitaan niin pitkälle meneviä puuttumisia, että ne voisivat kääntää rajoituksen ja perusoikeuden välisen suhteen pääläelleen.

Tuomas Metsäranta katsoo olevan syytä ydinalueopin terminologian täsmentämiseen. Hän näkee, että esimerkiksi viestin sisältöön puuttumisen yhteydessä voitaisiin puhua pikemminkin oikeuksien ”keskeiseen sisältöön puutumisesta”, jolloin rajoituksen merkittävyys voitaisiin tuoda esille. Terminologiaa eriyttämällä voitaisiin niin ikään erottaa

¹⁹⁸ PeVL 18/2014 vp s. 5–6.

¹⁹⁹ PeVL 18/2014 vp, s. 6: Lähtökohtana on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä sitä, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena voidaan pitää ainakin sellaista sääntelyä, joka merkitsee laajamittaista, erittelemätöntä, pitkäaikaista ja rajoittamatonta tietojen säilyttämistä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin.

tällainen hyväksyttävissä oleva oikeuden rajoittaminen oikeuden ydinalueeseen puuttumisesta. Metsäranta näkeekin, että joidenkin oikeuksien kohdalla oikeuden ydinalue on tavoitettavissa vain tarkastelemalla rajoitusta, niin että tietynasteisia tai -laajuisia rajoituksia pidettäisiin oikeuden ydinalueeseen puuttumisena.²⁰⁰

5.3.2 Puhdas periaatemalli

Aiemmin luvussa 5.2.1 esitetystä välittyy kuva siitä, että perusoikeuksien punninnassa on ennalta määrättyjä etusija-asetelmia, jotka nostavat toisen periaatteen ristiriitatilanteessa niin vahvaan asemaan, että se syrjäyttää aina toisen perusoikeuden. Toisaalla voidaan havaita myös merkkejä ajautumisesta puhtaaseen periaatemalliin, jossa normin sääntöulottuvuus on sivuutettu ja ratkaisu tehdään yksittäistapauksellisen punninnan pohjalta tekemättä sellaisia perusoikeuksien välisiä lähtökohtaisia ratkaisuja, jotka sitoisivat myös tulevaa lainkäyttöä.

Alexyn perusoikeusnormien erittelyyn soveltamassa sääntö-periaate -jaottelussa ehdottomat kiellot ovat luonnehdittavissa säännöiksi, jotka ovat luonteeltaan joko/tai -tyyppisiä. Kieltojen säännön luonteisuus ilmenee siten, ettei niiden soveltamista voida tavallisella lailla rajoittaa. Siten jokainen rajoitus säännön soveltamiseen merkitsee kiellettyä rajoitusta eli poikkeusta perusoikeudesta. Veli-Pekka Viljanen toteaa, että perusoikeuksien rajoitusedellytystestiä ei voida soveltaa ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä.²⁰¹ Tämä merkitsee, että ehdotonta kiello on käsitettävä niin, että kaikki mitä se kattaa on oikeuden ydinaluetta. Jos siis todetaan kiellon olevan tapaukseen sovellettava oikeussääntö eivät vastakkaiset intressit tule punnittavaksi.

Myös perusoikeusnormit ovat siinä mielessä ehdollisia, että normin soveltajan on itse päätettävä, milloin normi on sovellettavissa tilanteeseen, eli milloin normi on voimassa. Kuitenkin, jos normin katsotaan olevan voimassa ja se on siinä mielessä ehdoton, että sitä tulee soveltaa sääntönä, tulee sen ratkaista lopputulos ilman punnintaa. Keskustelu puhtaaseen periaatemalliin liukumisesta liittyy usein kollektiivisilla oikeuksilla perustelemiseen.²⁰² Alexy

²⁰⁰ Metsäranta 2015, 110.

²⁰¹ Viljanen 2001, 56–57.

²⁰² Kansainvälisessä keskustelussa on ollut esillä kidutuksen sallittavuus. Ehdottomaksi koetun kiellon loukkausta on perusteltu yleisellä turvallisuudella ja utilitaristisilla argumenteilla, joiden perusteella yleinen turvallisuus on noussut keskiöön. Näillä perusteilla jotkut kansainväliset kirjoittajat pitivät kidutuksen kieltävää sääntöä periaatteenomaisena normina, jonka voimassaolo voidaan ääritilanteissa kyseenalaistaa. Tällaisia havaintoja voidaan tehdä myös kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuimien ratkaisujen perusteella.

on teoriassaan asettanut yksilöllisillä oikeuksilla perustelevat periaatteet ja kollektiiviset hyvät periaatteiden kohteina samalla viivalla. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuimien toiminnassa puhtaaseen periaatemalliin lipuminen voisi näkyä kokonaisharkintaan nojaavina perusteluina, joissa korostuu lainsäätäjän suvereniteetti.²⁰³ Muita mahdollisia seuraamuksia puhtaaseen periaatemalliin lipumisesta on hahmottanut Martin Scheinin artikkelissaan ”Punninnasta ja ehdottomista ihmisoikeuksista terrorismia torjuttaessa”. Scheinin näkee, että avatessaan ovet punninnalle, tuomioistuin ottaa kontekstuaalisen lähestymistavan perusoikeuteen, jonka tulisi vaikuttaa säännön tavalla.²⁰⁴

Suomalaisessa perustuslainmukaisuuden tutkinnassa kyse olisi siitä, että perustuslakivaliokunta lainsäätäjänä avaisi säännöluonteisen perusoikeuden ydinalueen, tai jopa ehdottoman kiellon, periaatteille tyypilliselle punninnalle. Tästä näkökulmasta voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joissa rajoituksen todetaan olevan pidemmälle menevä puuttuminen oikeuden ydinalueelle, mutta punninnassa rajoitus katsotaan ”välttämättömäksi” ja rajoitusta puoltavat periaatteet vahvemmiksi. Vaikka perusoikeuksien ydinalueen (ja ehdottomien kieltojen) soveltamisala olisi kapea tällaisissa normisoveltamisissa korostuva punninnan kieltä on perusoikeuksien rakenteen hahmottamiselle tärkeä kiinnepiste ja yksi valtiosäännön kulmakivi.²⁰⁵ Tällaisten ydinaluetta määrittelevien kannanottojen merkitys on toisaalta myös tuomioistuimien ja muiden viranomaisten suorittamaa perusoikeuspunnintaa ohjaavana ja sille rajoja hahmottavana.²⁰⁶ Erityisen keskeisten perusoikeuslottomuuksien ja varsinaisten ydinalueiden paikantamiseen myös yksittäistapauksessa tuomioistuimissa saadaan johtoa perustuslakivaliokunnan kannanotoista.

Tällainen ajattelu tekee ehdottomana käsitetystä kiellosta suhteellisen ja kontekstisidonnaisen. Ks. Tuori 1999, Lavapuro 2000 ja 2010 s. 250.

²⁰³ Ks. Putkonen 2018, 29–47; Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksesta ja tuomioistuimien *etusijaoireyhtymästä* ks. Lavapuro 2008.

²⁰⁴ Scheinin 2008, 197–198 ja 204–206. Scheinin käyttää termiä *Herkules-oireyhtymä* kuvatessaan korkeimpien tuomioistuimien tai valtiosääntötuomioistuimien tapaa ratkaista tapaukset yksittäisinä myöntämättä, että kyseessä olisi yleispätevä sääntö. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan harjoittamassa abstraktissa normikontrollissa pelkillä periaatteilla operointi johtaisi tuomioistuimien roolin korostumiseen ja perusoikeuksien vaikutuksen/ydinalueiden suhteellistumiseen.

²⁰⁵ Vrt. Hautamäki 2016, joka epäilee, että ydinalueargumenttien runsas käyttö voisi koitua tarkoitustaan vastaan, kun ydinalueiden hahmottaminen menettäisi merkitystään sekä toisaalta saattaisi johtaa eri perusoikeuksien välisiin korostuneisiin ristiriitatilanteisiin.

²⁰⁶ Ks. Viljanen J. 1998.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastelu osoittaa, että perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen itsenäinen merkitys on jäänyt etenkin abstraktissa normikontrollissa vähäiseksi. Perusoikeuksien toteutumisen ja niiden merkityksen kannalta on nähty periaatteellisesti tärkeäksi, että ydinalueen koskemattomuusvaatimus asettaa viimekätisen rajan perusoikeuksiin puuttumiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella kuitenkin näyttää, että tuo raja sallitun puuttumisen ja ydinalueeseen kajoamisen välillä on melko häilyvä ja tavoitettavissa yleensä tapauskohtaisesti suhteellisuusvaatimuksen kautta. Tähän viittaa muun muassa perustuslakivaliokunnan kannanotot, joissa se on katsonut, että laaja puuttuminen koskee perusoikeuden ydinaluetta eikä siten täytä oikeasuhtaisuusvaatimusta tai, että oikeasuhtaisuusvaatimus täyttyy siitäkin huolimatta, että rajoitus merkitsee aiempaa pidemmälle menevää puuttumista perusoikeuden ydinalueelle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja tuomioistuinten valikoitujen ratkaisujen kautta muodostunut kuva ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta näyttäisi liittävän ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen suhteellisuustarkasteluun. Pääteemaksi tutkimuksessa onkin muodostunut rajanveto suhteellisuusvaatimuksen ja ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen välillä sekä jälkimmäisen rajoitusedellytyksen itsenäinen merkitys. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus näyttäytyy useimmiten suhteellisuusarvioinnin kiinnepisteenä: laaja puuttuminen perusoikeuteen lähenee perusoikeuden ydinaluetta, jolloin suhteellisuusvaatimuksen mukaisessa punninnassa tulee antaa enemmän painoarvoa perusoikeudelle, kuin vastakkaiselle - rajoitusta perustelevalle - periaatteelle.

Näyttää, että joidenkin perusoikeuksien osalta perusoikeuden ydinalue on liukuva, siten että se vain yksittäistapauksissa voidaan todeta rajoituksen oikeuden keskeiseen sisältöön olevan niin laaja, että se tekee tyhjäksi oikeuden sisällön. Perusoikeuden ydinalue alkaa siis siitä, mihin suhteellisuusvaatimuksen puitteissa tehtävä rajoittaminen päättyy. Tämä relatiivinen lähestymistapa perusoikeuksien ydinalueen sisällön määrittelyyn lähentää perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta suhteellisuusvaatimukseen.

Edellä kuvatusti suhteellisuusvaatimuksen kanssa rinnan kulkeva ydinaluetarkastelu ja -arviointi tulee tehtäväksi tarkastelemalla rajoituksen merkittävyyttä. Oikeutta lähestytään ulkoisten rajojen kautta. Ydinalueen loukkaamattomuuden tarkastelu reuna-alueargumentein ja suhteellisuusvaatimuksen kautta etäännyttää ydinalueopin siitä lähtökohdasta, että perusoikeuden sisältö määrittyisi oikeudesta itsestään käsin ja siirtää fokuksen rajoituksen rajojen tarkasteluun: perusoikeuden ydinaluetta on loukattu, jos rajoitus on niin laaja, että se tekee tyhjäksi oikeuden sisällön. Tarkastelun keskiössä on perusoikeuden rajoituksen laajuus.

Näyttää, että esimerkiksi luottamuksellisen viestin suojan kohdalla perusoikeuden ydinsisältö tulee tavoitettavaksi vain siinä tapauksessa, että rajoituksen katsotaan olevan niin merkittävä oikeuden keskeiseen sisältöön, että se tekee tyhjäksi perusoikeuden suojan. Yksittäisen perusoikeuden suoja-alaan kuuluvan oikeushyvän kohdalla usein todettaneen, että oikeushyvä kuuluu ainakin jossain määrin perusoikeuden ydinalueelle, jolloin sen merkittävä rajoittaminen tarkoittaa myös kajoamista perusoikeuden ydinalueelle. Tällöin tarkastelun kohteena on se, mitä rajoituksen jälkeen jää jäljelle perusoikeudesta. Tämä muotoilu tunnustaisi sen, että ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on rajoituksen tarkastelua ja sen ydinaluepuuttumisen laajuuden arviointia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusoikeuden ydinalueen raja voi ikään kuin liukua sen perusteella, miten merkittäväksi perusoikeuden rajoittaminen katsotaan.

Rajoituksen merkittävyydestä tarkastelu saattaa tuoda tarkkuuta myös perusoikeuden harmaan alueen tarkasteluun. Perusoikeuden reuna-alueelle tai ytimen ulkopuolelle sijoitettujen oikeushyvien rajoittamisen tarkastelussa rajoituksen merkittävyys on avainasemassa. Joidenkin oikeushyvien kategorinen periferisointi suhteessa perusoikeuden suoja-alaan voi näet johtaa siihen, että ankarampien rajoitusten katsotaan olevan hyväksyttävissä automaattisesti, ilman tarkempaa tapauskohtaista tarkastelua. Tällaisessa reuna-alue/ydinalue/harmaa alue -jaottelussa perustuslakivaliokunnan tulisi pyrkiä argumentoinnissaan noudattamaan tarkkuuta. Lausuntokäytännössä olisi syytä kehittää tämän harmaan alueen jäsentämiseksi sekä ydinalueen ja reuna-alueen välistä jakoa perustelevasti johdonmukaista argumentaatiomallia, jotta kategorinen rajoituksen salliminen perusoikeuden reuna-alueelle puutuvana tai tapauskohtaisen punninnan ja siitä seuraavan mahdollisesti arvaamattomana näyttäytyvän päätöksenteon vaarat voitaisiin välttää.

Jälkikäteisessä normikontrollissa tuomioistuimet ovat päässeet lähemmäksi ydinalueen merkitystä oikeuksien rajoituksia tarkasteltaessa. Tuomioistuimet voivat yksittäistapauksissa pistemäisesti tavoittaa perusoikeuden sääntöluonteisen ulottuvuuden. Toisaalta tuomioistuimilla voi olla taipumus lukita punninta-asetelma argumentoinnissaan myös perusoikeuden periaateulottuvuudella.

Perusoikeuksien ydinalueargumentti tuskin saanee perustuslakivaliokunnan käytännössä jatkossakaan kovin suurta merkitystä. Argumentoinnin kaihtaminen siitä lähtökohdasta, että perusoikeuksien ydinalueiden määrittely muodostaisi perusoikeuksien välisiä hierarkkisia suhteita, jotka ennalta määräisivät perusoikeuskonfliktien ratkaisuja ja johtaisivat kenties perusoikeuden ydinalueen laventumiseen ja siten argumentin inflaatioon, on kuitenkin katsoakseni melko turha. Nähdäkseni se, että perusoikeuksien ydinaluetta käytetään argumenttina tuo uskottavuutta sille, että lainsäätäjän harkintamarginaalille on olemassa viimesijainen raja: perusoikeuksilla on ytimensä, johon suhteellisuuspunninnan puitteissa ei voida puuttua. Tämä argumentti vahvistaisi sitä näkemystä, että perusoikeuksilla on vakavasti otettava sisältönsä, johon ei voida puuttua painavammilla argumenteilla.

Vaikka perusoikeuden ydinalue näyttäytyy usein abstraktilla tasolla olevan saavutettavissa vain suhteellisuusvaatimuksen arvioinnin kautta, on sen merkitys yleisten oppien tapaan koherenssia luova. Se tuo rajoitusharkintaan (ja toivottavasti myös heikennysarviointiin) ajatuksen perusoikeuteen itseensä kiinnittyvästä kriteeristä. Ajatus perusoikeuden loukkaamattomasta ytimestä sekä erilaisista perusoikeusulottuvuuksista ja niiden erilaisista vaikutustavoista antaa kiinnepisteen, ajattelun välineenä, jonka avulla voidaan yleisten oppien tasolla tarkastella niin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä kuin esimerkiksi heikennyskielto-oppia. Ydinalueoppi ja ajatus perusoikeuksiin sisältyvästä ydinalueen koskemattomuudesta pitää osaltaan perusoikeus järjestelmän universalismia kasassa. Joidenkin perusoikeuksien kohdalla voidaan mahdollisesti paikantaa absoluuttisia ydinalueen palasia. Ydinaluetarkastelu asettaa kuitenkin niin perusoikeuksien rajoittamiseen kuin heikennyskieltovaikutuksen arviointiin kiinnepisteen: merkittävä heikennys tai rajoitus ei ole ainoastaan suhteellisuusvaatimuksen vastainen vaan rajoitukselle asettuu rajoja jo perusoikeudesta itsestään.